

LA POLITICA DE DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION REAGAN.
FUNDAMENTOS IDEOLOGICOS, ESTRATEGIAS
Y PERSPECTIVAS

1. *Estrategias y opciones de la política de los Estados Unidos
hacia el Tercer Mundo a comienzos de los años 80*

Hacia fines de los años 70, se demostraron tendencias muy divergentes en cuanto a los fines y medios de la política exterior, tanto en la élite norteamericana como en la opinión pública.

Holsti y Rosenau¹ demostraron tres sistemas de pensamientos bastante coherentes en un ensayo empírico sobre la postura de la élite norteamericana en cuanto a la política exterior:

- (1) *Cold war axioms* (axiomas de la guerra fría).
- post-cold-war-axioms* (axiomas post-guerra fría).
- internacionalistas, (a) de procedencia liberal y (b) conservadora. El (a) y (b) se excluyen recíprocamente.

La división de los norteamericanos internacionalistas liberales (a) y conservadores (b), caracterizó —en cuanto a la política exterior— a los que surgieron hacia fines de los años 70, dificultando una política exterior coherente. Los conservadores internacionalistas interpretan al mundo a través de la óptica del conflicto Este-Oeste. Según ellos la seguridad se logra a través del potencial militar. El Tercer Mundo es para ellos el “campo de batalla que existe entre el mundo libre y el bloque comunista”: son los Estados Unidos los que tienen que poner freno al desafío comunista.

En cambio los internacionalistas liberales perciben estructuras de interés mucho más variadas en el sistema internacional y no se limitan solamente a la rivalidad de dos grandes bloques monolíticos. La seguridad nacional es definida en forma más amplia; la

¹O.R. Holsti/J.N.Rosenau “Cold war axioms in the post-Vietnam era”, en O.R. Holsi/R.M. Siverson/A.L. George (eds.): *Change in the international system*, Boulder, Colorado 1980, p. 263 y ss.

dimensión económica de la política internacional y los problemas entre Norte y Sur son tomados más en cuenta.²

Una serie de acontecimientos traumáticos desde la segunda mitad de los años 70, tales como la expansión (real o supuesta) de la Unión Soviética en Africa,³ el segundo shock del precio del petróleo, el fracaso del régimen del Shah y la invasión soviética a Afganistán asestaron un gran golpe al internacionalismo liberal. Esto tuvo también que afectar a la discusión sobre estrategias futuras de desarrollo.⁴

Ya en el último año de la Administración Carter, el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes encargó un estudio sobre las distintas alternativas de la política de los Estados Unidos hacia el Tercer Mundo. El informe correspondiente fue dado a conocer públicamente en marzo de 1981.⁵ El mismo proporciona elementos que coadyuvan a juzgar la política de la Unión Soviética, examina los instrumentos de la política exterior de los Estados Unidos y esboza la política futura hacia el Tercer Mundo.

En primer término, el informe recuerda, a todos los parlamentaristas norteamericanos las bases teóricas y la legitimación de la política de desarrollo de los Estados Unidos.⁶ Estas bases ya fueron formuladas en 1957 en un estudio de *Millikan y Rostow*, realizado por encargo del senado (*The Objectives of US-Economic Assistance Programs*). Su esencia: la política del *containment* no es suficiente para crear un entorno internacional conveniente a los Estados Unidos. Los sistemas democráticos

²Véase M. Mandelbaum/W. Schneider, "The new internationalism. Public opinion and american foreign policy", en K.A. Qye/D. Rothchild/R. J. Lieber (eds.) *Eagle entangled. U.S. foreign policy in a complex world*, New York 1979, p. 34 y ss.

³Véase E.-O. Czempiel Einführung, en E.-O. Czempiel (ed.): *Amerikanische Aussenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan*, Stuttgart 1982, p. 11 y ss; R. Legvold "The superrials conflict in the Third World", en *Foreign Affairs* 57, Spring 1979, p. 758 y ss.

⁴Véase N.A. Pelkovic: *The United States and the Third World. From dialogue to differentiation*, en: G. Schwab (ed.): *United States foreign policy at the crossroads*, Westport, Conn., 1982, p. 109 y ss.

⁵97/1 U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Soviet Policy and United response in the Third World. Informe preparado para el Committee on Foreign Affairs por el Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, D.C. 1981.

⁶Véase al siguiente: 97/1, U.S. Congress, op. cit., p. 162 y ss.

estables de los países en desarrollo eran los que mejor resistían a los intentos de penetración soviética. La ayuda externa era un medio adecuado para apoyar un crecimiento autosuficiente y —por consecuencia— fomentar una democracia estable. Para este fin los fondos deberían ser otorgados según criterios económicamente válidos y fuera de la esfera de la rivalidad Este-Oeste.

Esta legitimación de la ayuda para el desarrollo por parte de los Estados Unidos, nacida durante el florecimiento de las teorías de modernización, es “cuestionada” en el informe. Punto de partida son los profundos cambios producidos en el ámbito internacional desde los años 50; según el informe. Lo que llevó por falsos caminos fue la esperanza de que los países en desarrollo se convertirían en democracias con economías sanas en el lapso de 20 a 30 años, pudiendo compartir los valores aceptados por el mundo occidental. Lo que sucedió en cambio, fue que éstos formaron un bloque para enfrentarlo y exigir un nuevo orden económico mundial. Las élites de muchos de estos países rechazaban la idea de la economía libre de mercado. No pudo concretarse el deseo de lograr un entorno positivo, dispuesto a la cooperación, que pudiera ser reforzado a través de la ayuda para el desarrollo. Ante tales circunstancias, los Estados Unidos deberían preguntarse qué esperan de las futuras campañas de apoyo.

Los autores sugirieron a los políticos norteamericanos, sobre la base de esta evaluación, que los programas de cooperación para el desarrollo deberían, al igual que en los años 50, formar parte del conflicto Este-Oeste, ya que en los últimos años no se los utilizaba para contrarrestar las actividades soviéticas. Gracias a los “nuevos lineamientos” de la política de desarrollo que entraron en vigor a partir de 1973, esto se ha evitado en gran medida. Hay que agregar que las estrategias fundadas sobre las necesidades básicas pueden desestabilizar las estructuras sociales y políticas de los países en desarrollo.⁷

A partir de la presentación de otros instrumentos de política externa, en el análisis también se presentaron tres enfoques “ideales” de la política con respecto al Tercer Mundo, tal como surge en las discusiones internas:

1) El enfoque desarrollista parte de la base de que la historia de los últimos 30 años ha demostrado los peligros de una estrategia que está orientada primordialmente al factor de la seguridad, y de la importancia que tiene el desarrollo económico. Conflictos

⁷Op. cit., p. 190 y ss.

bélicos regionales, un anti-americanismo muy expandido, una gran sensibilidad a las intervenciones de los Estados Unidos, la derrota de Vietnam y el desarrollo en Irán, son, según esta visión, los resultados destacados de la ayuda militar a regímenes represivos pro-Estados Unidos.

El enfoque sostiene que el otorgamiento de fondos para el desarrollo puede coadyuvar para el surgimiento de sistemas políticos moderados que no sean vulnerables a la toma del poder de fuerzas procomunistas. Por este motivo los Estados Unidos deben mostrarse abiertos y dispuestos a colaborar en el desarrollo económico de los países del Tercer Mundo. No es el poderío de los Estados Unidos sino que son los mismos países del Tercer Mundo, los que ponen coto a la expansión soviética.

2) El enfoque de un apoyo a la seguridad pone en duda la real efectividad de la ayuda para el desarrollo, tanto actual como futura. El desarrollo exitoso de países como Taiwán y Corea del Sur no se debe a la ayuda para el desarrollo sino más bien a una combinación de varios factores, como una buena política económica con adecuadas condiciones para las inversiones extranjeras y el apoyo a la seguridad para la protección contra la subversión comunista y las agresiones externas. A pesar de sus riesgos, esta variante ofrece mayores perspectivas de éxito que los fondos relativamente reducidos ofrecidos para programas de desarrollo frecuentemente ineficientes.

3) Un tercer enfoque da mucho menos prioridad a la influencia de los factores políticos y económicos que en los años 50: más bien considera que ya no es la subversión la que ofrece el mayor peligro, sino la violencia militar que la Unión Soviética y sus aliados ejercen en aquellos países que son de vital importancia para los Estados Unidos. El único medio aceptable para contrarrestar esto es el adecuado empleo de su poderío militar.

Combinando estos enfoques con distintas evaluaciones de las intenciones soviéticas y los recursos norteamericanos, el estudio finaliza puntualizando cuatro distintas alternativas para la futura política de los Estados Unidos frente al Tercer Mundo. Los autores creen haber agotado con estas alternativas las concepciones plausibles.⁸

Opción I: Una política ofensiva que centra su esfuerzo en revertir la influencia lograda por la Unión Soviética a través de sus actividades en el Tercer Mundo. Esto requiere la coordinación de

⁸Op. cit., p. 299 y ss.

todos los instrumentos de la política exterior. Para la política de desarrollo esto significa lo siguiente: se aumentan los fondos otorgados por el *Economic Support Fund* (ESF) que fomenta la estabilidad económica y política en los países de especial interés. Los "nuevos lineamientos" de 1973 que apuntaban a satisfacer las necesidades básicas, pierden su sentido prioritario, para que la ayuda pueda concentrarse mejor en los países que merecen especial interés desde el punto de vista de la política exterior. Se restringe también la relativa autonomía de la administración de la ayuda para el desarrollo, que pasa a ser controlada y coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Opción II: Una política de contención. Es objetivo prioritario de esta opción oponerse a todas las actividades de la Unión Soviética en el Tercer Mundo y revertir su influencia a través del fortalecimiento de las propias fuerzas militares. Las consecuencias para la política de desarrollo: ésta mantiene su mismo nivel.

Opción III: Una política de la reacción flexible. Se intenta evitar que la Unión Soviética amplíe su influencia en las zonas de interés vital para los Estados Unidos a través del uso selectivo de los diferentes instrumentos de la política exterior. Las consecuencias para la política de desarrollo: Se aumenta la ayuda económica para países elegidos y se manejan los "nuevos lineamientos" (del año 1973) con flexibilidad. Un apoyo continuado, y si es necesario aumentado, de los bancos de desarrollo multilaterales tiene que contribuir a que los países europeos dediquen más fondos para los "países clave" y para el desarrollo de sus tropas de intervención.

Opción IV: Una política de seguridad económica. El objetivo primordial es el fortalecimiento de la posición económica de los Estados Unidos.

Las fuerzas militares sólo juegan un rol secundario. Para evitar que se lesionen los intereses norteamericanos a través de la pérdida a corto o a mediano plazo de países que revisten cierta importancia para los Estados Unidos, se trata de diversificar las relaciones económicas. Los países del Tercer Mundo, por lo tanto, son considerados bajo esta óptica estratégica y desde el punto de vista de los intereses económicos: mercados proveedores de materias primas y como posibilidades de inversión. La consecuencia para la política de desarrollo es un modesto aumento de su volumen. Como marco de orientación para la distribución sirven en primer lugar los intereses económicos de los Estados Unidos. Los "nuevos lineamientos" conservan su vigencia a

menos que entorpezcan el objetivo fundamental de integrar a los países en desarrollo al mercado mundial. Gran parte de la ayuda se distribuye en forma multilateral.

Resumimos: En un estudio acerca de la actitud política realizado a comienzos del '80, que analiza las alternativas de la futura política de desarrollo estrictamente bajo la óptica de la amenaza soviética, se le advierte a los políticos estadounidenses que bajo la presión de la competencia global sería ilusorio creer que se puede lograr una estabilidad a largo plazo simplemente con la satisfacción de las necesidades básicas. Se recomienda un franco apoyo para servir verdaderamente a los intereses económicos y de seguridad. El nivel de diálogo Norte-Sur aparece como un factor de importancia casi nula.

2. La crítica fundamental a la política de desarrollo de Carter desde el punto de vista ultraliberal y neoconservador

La política exterior norteamericana de los años 70 fue duramente criticada por los intelectuales "neo-conservadores". Es H. Dippel, quien resume con justeza la esencia de su visión bipolar del mundo: "Una política de fuerza sustentada únicamente por los intereses de los Estados Unidos que demuestra poder militar en todo el mundo, una nueva PAZ AMERICANA porque no debe existir una PAX SOVIETICA y porque el bien debe triunfar en el mundo"⁹

La revista *Commentary* es particularmente el portavoz del pensamiento conservador. En él se articula también la crítica de los economistas ultraliberales a la política de desarrollo, la que da fundamento a la argumentación del pensamiento neoconservador desde el punto de vista de las ciencias económicas, legiti-mándolo moralmente.

2.1 La magia del mercado: la crítica de los ultraliberales

Especialmente P.T. Bauer y B.S. Yamer son los portavoces de la crítica neoliberal, que creen en la capacidad auto-reguladora del

⁹H. Dippel: Die aussenpolitischen Vorstellungen der amerikanischen Neokonservativen, en *Europa-Archiv* 35, 1980, p. 529 y ss.

mercado.¹⁰ Sus argumentos centrales son resumidos en pocas tesis:

- La idea de un Norte rico y un Sur pobre es una mera ficción. Tanto dentro como entre los países, los ingresos forman una escala continua.
- Lo único que une a los países del Sur es que exigen fondos para el desarrollo y les son otorgados.
- El Sur no tiene suficiente poderío económico ni militar como para poder ser una amenaza para el Norte. A excepción del caso del petróleo (OPEP) los carteles de materias primas fracasan. El Sur depende mucho más del Norte que viceversa.
- El verdadero peligro surge para los países industrializados de su propia política fallida con respecto al Sur: a través de la transferencia de recursos y acuerdos sobre materias primas debilita su propia posición.
- La ayuda para el desarrollo podría ser un instrumento adecuado para hacer frente a la expansión comunista? Jamás se la utilizó para este fin, además una gran parte de los medios financieros no está bajo el control de los otorgantes, ya que se lo entregan a instituciones multilaterales.
- El que la ayuda para el desarrollo crea fuentes de trabajo y crecimiento en los países desarrollados es una racionalización adicional empleada por aquellos que recomiendan esta política sin reflexionar sobre sus implicancias y consecuencias.
- ¿Es necesaria la transferencia de recursos para los países en desarrollo? Con este argumento se ignoran los factores internos determinantes del desarrollo económico. En definitiva, las transferencias oficiales sólo pueden contribuir en pequeño grado al crecimiento.
- Los efectos perniciosos del apoyo financiero probablemente anulan cada posible utilidad: la ayuda acentúa la politización devastadora de la vida y la lucha por el poderío político en los países en desarrollo, acrecienta el poder y el dominio del gobierno sobre la sociedad, aumenta el potencial del conflicto, fomenta sistemas económicos controlados por el estado y posibilita a los gobiernos realizar una política económica

¹⁰P.T. Bauer/B.S. Yamer: East-West / North-South. Peace and prosperity?, en *Commentary* 70, marzo 1980, Nr. 3, p. 57, comparar P.T. Bauer: Foreign aid and the Third World, en: P. Dignan/A.Rabushka (eds.) *The United States in the 1980s*, Hoover Institution, Stanford, Mass. 1980, p. 559 y ss.

- que inhibe el crecimiento (por ej. a través del control de los capitales extranjeros o a través de una política de precios que traba la producción agropecuaria).
- Tampoco es convincente el argumento de que la ayuda financiera se realiza para favorecer a los pobres, ya que son muy pocos los gobiernos que reciben ayuda y se interesan realmente por la suerte de los habitantes de menores recursos.
 - El resultado más evidente de la ayuda para el desarrollo es el hecho de que el Tercer Mundo ahora ha formado un frente común de enemistad ante los países dadores. Si realmente se quiere fomentar el desarrollo, entonces habría que ocuparse de hacer desaparecer las barreras aduaneras para la importación de los productos provenientes de los países en desarrollo.

De acuerdo con esta crítica, los efectos de la ayuda externa sobre la política económica, de desarrollo y exterior son contraproducentes. P.T. Bauer lo dice en forma bastante provocativa.¹¹

Como consecuencia de esta crítica, los ultraliberales sugieren que se otorgue la ayuda —en tanto se crea no poder prescindir totalmente de ella— en forma exclusivamente bilateral y sólo a aquellos países que cuentan con una administración eficiente y aplican una economía de mercado.

2.2 Política de desarrollo como política de seguridad: la crítica de los neoconservadores.

Mientras los ultraliberales están totalmente en contra de la ayuda para el desarrollo, Walter Laqueur subraya la utilidad de este instrumento de la política exterior como elemento de seguridad en sus reflexiones sobre una política del *containment* para los años '80.¹² A pesar del avance soviético en el Tercer Mundo, hay buenos motivos, a su entender, para creer que los Estados Unidos podrán mejorar sus relaciones con muchos de los países del sur. Muchos de ellos buscan un contrapeso en la Unión Soviética.

¹¹P.T. Bauer, *Reality and rhetoric. Studies in the economics of development*, Cambridge, Mass. 1984, p. 38 y 40. Gordon Donald, de la National Planning Association (Washington), señala las debilidades en esta argumentación en un estudio sobre la relación entre la ayuda al exterior e intereses norteamericanos (U.S. Foreign aid and the national interest, NPA Committee on Changing International Realities, Washington 1983, p. 7).

¹²W. Laqueur: *Containment for the 80s*, en *Commentary* 70, 1980, Nº 10, p. 33 y ss.

tica, para salvaguardar su independencia. Por eso, los Estados Unidos deben convertirse de nuevo en un aliado confiable. En realidad la posibilidad de ganar aliados a través de la ayuda externa es muy relativa. Esto lo demuestra el hecho de que justamente aquellos países que prácticamente no han contribuido al desarrollo del Sur, como los del bloque comunista, son los que menos están expuestos a los ataques verbales del Tercer Mundo. Tomando en cuenta la limitación de los medios disponibles, uno de los criterios centrales para el otorgamiento de créditos debería ser en el futuro el comportamiento pro-occidental del país correspondiente. Las relaciones bilaterales con países en desarrollo elegidos, pero en ningún caso negociaciones con el Tercer Mundo en bloque, y un reconocimiento de la corresponsabilidad aunque sea mínima en la pobreza, deberían ser las normas respetadas en las futuras políticas de los Estados Unidos.

La conocida versión de que los Estados Unidos provocarían sus propias dificultades en el Tercer Mundo, al apoyarse en regímenes corruptos y represivos, pertenecería al mundo de los mitos. Los gobiernos favorecidos por los Estados Unidos no habrían sido más represivos que los demás, en el Tercer Mundo, sino solamente más ineficientes.

En un artículo espectacular también publicado en *Commentary* la Sra. J. Kirkpatrick, posteriormente nombrada embajadora en la ONU se declaró públicamente en contra de la variante democrática de la política de desarrollo bajo Carter.¹³ A su entender no habría cuestión más urgente en la política exterior que desarrollar una concepción realista, estratégica y moralmente aceptable para las relaciones con regímenes no democráticos que se ven amenazados por la subversión.

Los dos fracasos de la política estadounidense: la "pérdida" de Nicaragua y de Irán y un deterioro general de la posición de los Estados Unidos en América Latina¹⁴ conducen su pensamiento: en el peor de los casos la Unión Soviética encontraría —como consecuencia de estos fracasos— más aliados y conseguiría más

¹³J. Kirkpatrick; Dictatorship and double standards, en *Commentary* 69, 1979, Nº 11, p. 34 y ss.

¹⁴Véase J. Kirkpatrick; U.S. security and Latin America, en *Commentary* 71, 1981, Nº 1, p. 29 y ss; en cuanto a la pérdida de poder de los EE.UU. en sus relaciones con el Tercer Mundo, véase E.R. Feinberg: Estados Unidos y el Tercer Mundo: los problemas de un mundo menos controlable, en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, Cuadernos Semestrales* Nº 14, 2 sem. 1983, p. 143 y ss.

puntos de apoyo, y en el mejor de los casos, se perderían países pro-norteamericanos, pero en ambos casos habría una pérdida de credibilidad. En situaciones difíciles los amigos tendrían que inquietarse en el futuro por la falta de protección por parte de los Estados Unidos.

La Sra. Kirkpatrick no se detiene solamente en los síntomas, sino que amplía su crítica mediante un ataque frontal a la política liberal de Carter hacia el Tercer Mundo. Contra esta política argumenta que se basa en premisas ideológicas no comprobadas y muy difundidas en la comunidad liberal, que no pueden sobrevivir un examen crítico. Ella califica la postura de los ideólogos liberales ante los problemas políticos del desarrollo como universalista, económico-tecnicista y finalmente, apolítica. En cambio, habría que ver cómo podría resolverse el problema central de la política exterior norteamericana, el desarrollo de un método para tratar con sistemas no democráticos, armonizando la política real con la moral. De algún modo podría ser útil la diferenciación entre las autocracias tradicionales y las revolucionarias (totalitarias). Según su opinión estas dos formas de sistemas políticos se distinguen por el diferente empleo de la represión y la injusticia, y sobre todo por el grado de ingerencia del estado en todas las esferas en cuanto a su potencial para una autotransformación. Las autocracias tradicionales son menos represivas, más abiertas a la liberalización y más compatibles con los intereses de los Estados Unidos. Al mismo tiempo darían a los Estados Unidos ciertas oportunidades de alentar el proceso de apertura suponiendo que el país correspondiente no estuviere sacudido por la subversión. Bajo la presión de la competencia de los bloques no parecería ser realista —esa es la conclusión de la Sra. Kirkpatrick— aplicar una política orientada hacia la democracia en el Tercer Mundo.

3. La política de desarrollo de la Primera Administración Reagan

3.1 El conflicto global Este-Oeste como perspectiva principal o el renacimiento del "containment".

El gran antagonismo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, aparentemente sin solución a un plazo previsible, dominó

la percepción del nuevo gobierno estadounidense.¹⁵ Preocupaba especialmente el grave peligro que corría el mundo 'abierto' hacia la sociedad americana y sus valores, por el creciente poderío militar de la Unión Soviética. La recuperación del "liderazgo mundial" de los Estados Unidos se torna en el punto número uno de la política exterior, ya que según la perspectiva de la Administración Reagan en los años 70 se había producido una pérdida ostensible del poder político, económico y militar de los Estados Unidos.

El hecho de que la Administración Reagan considere el conflicto como punto central de sus relaciones exteriores y como decisivo en la estructura Este-Oeste en su dimensión global del sistema internacional, surge principalmente del panorama que ofrece el Tercer Mundo; en muchas de las regiones estratégicas y vitales para el Occidente se observa una expansión sorprendente y nunca vista de la Unión Soviética. Especialmente peligrosa parece la situación actual, en la cual coinciden dos factores. Por un lado una fuerza militar increíble y, por el otro, crecientes conflictos internos y externos (economías en estancamiento, conflictos internos, disminuyendo el poder de atracción del mo-

¹⁵En cuanto a la política exterior de los Estados Unidos en general véase A.M. Haig: A strategic approach to american foreign policy, en *Department of State Bulletin*, septiembre 1981, Nº 2054, p. 10 y ss; el mismo autor: A new direction in U.S. foreign policy, en *The Atlantic Community Quarterly* 19, 1981, p. 131 y ss.; J. Kirkpatrick: Ponencia en el Colegio de Guerra de Uruguay en Montevideo, el 4 de agosto de 1981, en *Wireless Bulletin* 149, 1981, p. 16 y ss.; W.v. Brdeow/R.H. Brocke: Das aussenpolitische Konzept der Reagan-Administration. Darstellung, Hintergründe und Bewertung der neuen Aussenpolitik der USA, en *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 32, 1981, p. 20 y ss.; E.-O. Czempiel, Von der Parität zur Superiorität, op. cit., p. 37 y ss.; J. Girling, Reagan and the Third World, en *The World Today* 37, 1981, p. 407 y ss.; H. Rühle; Die Aussenpolitik der Regierung Reagan, en *Aus Politik und Zeitgeschichte* B.32, 1981, p. 48 y ss.; Chr. Hacke, Die Aussenpolitik der Regierung Reagan im Spannungsfeld von Kontinuität und Wandel, en: op. cit., p. 3 y ss.; M.M. Harrison, Reagan's world, en *Foreign Policy* Nº 43, summer 1981, p. 3 y ss.; D. Nicolic, Strategie der Reagan-Administration gegenüber den Entwicklungsländern, en *Internationale Politik* 32, 1981, H. 752/53, p. 24 y ss.; U. Nerlich: Weltmacht USA; Einige Betrachtungen nach vier Jahren Reaganscher Politik, en *Aus Politik und Zeitgeschichte* B. 43, 1984, p. 35 y ss.; B.A. Fliess: Einige Aspekte und Aktionsfelder der Aussenpolitik der Reagan administration, op. cit., p. 41 y ss.; P.W. Schulze: Aussenpolitische Gradwanderungen. Determinanten amerikanischer Drittwelt politik im Zeichen des new realism. Instituto de Investigación de la Fundación Fr. Ebert, Serie: Política Internacional, Bonn 1982.

delo soviético y el efecto negativo que produjo la invasión a Afganistán sobre muchos países no-alineados). Ambos factores se convierten en la percepción de la Administración Reagan a un desafío funesto. La inestabilidad en el Tercer Mundo, la creciente agresividad de la Unión Soviética y la mayor dependencia de las materias primas por parte de los Estados Unidos, se condensan en un cuadro de espanto. Parece haberse iniciado la era de la "guerra de los recursos" en los campos de batalla del Tercer Mundo. La estrangulación de la economía occidental es una posibilidad cercana con todas sus consecuencias para la capacidad de defensa. Bajo este punto de vista coinciden los intereses económicos y de seguridad. La conclusión es que la política de seguridad debe ser totalmente incluyente.

La interdependencia de todos los campos políticos exige según este punto de vista la elaboración de un "enfoque estratégico": Ningún problema debe ser abordado sin centrarse al mismo tiempo en los intereses de la seguridad amenazados. Correspondientemente se intensifican, en la política hacia el Tercer Mundo, ideas sobre la política hacia el Sur; como un "zero-suma juego", dominó —angustias y la creencia de tener que demostrar la propia credibilidad en todo momento y circunstancia. En suma, *containment*. La esperanza que los regímenes represivos pudieran democratizarse poco a poco bajo condiciones internas y externas estables se expresa en la categoría del "gobierno autoritario". Si bien durante la Administración Carter la política de los derechos humanos debió estimular las modificaciones de las políticas internas en los países del Tercer Mundo, ahora se limita —con la diferenciación entre "autoritario y totalitario" hecha por J. Kirkpatrick— a su función en el conflicto Este-Oeste y a la legitimación interna de la política exterior de Reagan.¹⁶

El nivel regional se relaciona al internacional mediante el concepto de *linkage*. El mejoramiento o empeoramiento de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética dependerán de la abstención de la Unión Soviética en el Tercer Mundo. Esa es la experiencia ganada a raíz del fracaso de la política de

¹⁶En cuanto a la política de los derechos humanos, véase A.M. Haig: Human rights and american interests, en *Trialogue* Nº 26, Spring 1981, p. 8 y ss.; J. Schissler: Die Us-amerikanische Menschenrechtspolitik 1973-1977, en *Aus Politik und Zeitgeschichte* B. 43, 1980, p. 23 y ss.; el mismo autor: Weltordnungspolitik oder Konfrontation *Menschenrechte*, en: E.-O. Czernpiel (ed.): *Amerikanische Aussenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan*, Stuttgart 1982, p. 69 y ss.

Carter. Con este concepto la Administración Reagan tomó su posición.

3.2 Consecuencias para la política de desarrollo

3.2.1. Política de desarrollo en función de la política de seguridad. Política de seguridad como política de desarrollo.

Una de las consecuencias del enfoque bipolar de la política internacional de la Administración Reagan, es que para ella en el fondo no existe un Tercer Mundo.¹⁷ Los estados bajo ese rubro mostrarían diferencias tan considerables en tamaño, desarrollo económico, sistema político, al igual que tradiciones nacionales y religiosas, que no se podría hablar de una unidad. Ni el Sur ni el Norte se caracterizarían por problemas e intereses comunes. Además, el denominador común del Sur —el recuerdo del colonialismo— estaría desapareciendo.¹⁸

De acuerdo a la anteriormente mencionada comprensión de política de seguridad, la política de desarrollo caería en adelante, bajo la primacía del pensamiento de la política de seguridad. Corresponde a este enfoque el intento a nivel administrativo de transferir toda la coordinación de los programas de ayuda al Subsecretario de la ayuda para Seguridad, Ciencia y Tecnología del Departamento de Estado.¹⁹

La ayuda para el desarrollo no solamente está subordinada a la seguridad. La política de seguridad también es considerada como política de desarrollo. El ex-Secretario de Estado, A. Haig, dijo: "El desarrollo requiere una cierta medida de seguridad y estabilidad política. La inestabilidad política es un obstáculo importante para el desarrollo. El temor y la incertidumbre ahogan la productividad individual. Los recursos exiguos son dilapidados por los conflictos. No se puede ignorar la estrecha relación entre la seguridad y el desarrollo. Por ello nos esforzamos en

¹⁷Véase al siguiente la respuesta del Departamento del Estado a la interpelación escrita de un Senador: Committee on Appropriations, Senate, Foreign Assistance, and related programs appropriations for fiscal year 1982 Hearings. Parte 1, Washington D.C. 1981, p. 68 y s.

¹⁸Eso es el parecer de A.M. Haig, "A new direction in U.S. foreign policy", op. cit., p. 136.

¹⁹Véase las manifestaciones correspondientes de A.M. Haig; en: 97/1 U.S. Congress, House: Committee on Foreign Affairs, Foreign assistance legislation for fiscal year 1982. Hearings, Parte. 1, Washington D.C. 1981, p. 157 y s.

conservar aquellos programas —y si es posible intensificarlos— que son necesarios para repeler agresiones internacionales y salvaguardar la seguridad interna, tan vital para una política económica sana”.²⁰

Consécutamente la transferencia de armamentos no sólo se orienta hacia el logro de la estabilidad regional, sino que explícitamente también hacia la estabilidad interna. Así es como debería alentarse un cambio evolucionario y la solución pacífica de los conflictos.²¹

La represión y la reforma son los dos métodos fundamentales para asegurar la estabilidad de gobiernos amigos en su proceso de modernización; ya sea a través del apoyo durante la represión de peligrosos movimientos de oposición, o bien a través del apoyo para lograr una mayor eficiencia de un régimen para que no surja una oposición seria o la subversión y si así fuera, para paliarla a tiempo.

A nivel operativo se considera a las inversiones directas y al comercio como los medios más adecuados para fomentar el proceso de modernización y reducir a largo plazo la presión de los problemas. Simultáneamente se recomienda una reducción masiva de la ayuda “clásica” para el desarrollo en favor de la asistencia militar.

Todo eso —inversiones privadas, exportaciones, asistencia militar— estaba conforme con la lógica contenida tanto en la política social, la política exterior y de seguridad de la Administración Reagan, como en la crítica de la ayuda para el desarrollo de los ultraliberales y en el concepto neoconservador de las gestiones de gobierno.²²

A comienzos del año 1982 el gobierno publicó su *Programa de Política de Desarrollo*. Es un reflejo claro de las nuevas prioridades de la política de ayuda: éstos servirán en primer lugar

²⁰Discurso del ministro de exterior, A.M. Haig en la Asamblea General de la ONU el 21 de septiembre de 1981, *Europa Archiv* 36, 1981, D 634.

²¹Véase Conventional transfer of arms policies, anuncio de la Casa Blanca, julio 9, 1981, en *Department of State Bulletin*, septiembre de 1981, Nº 2054, p. 61: “Foster regional and internal stability, thus encouraging peaceful resolution on disputes and evolutionary change”. E. Graves “U.S. Security assistance in the 1980s”, en *The Washington Quarterly*, Winter 1984, p. 145 y ss.

²²Fr. Nuscheler, “Entwicklungspolitische Wende in den USA. Kontinuität und Wandel in der US—amerikanischen Dritte-Welt Politik: Von Carter zu Reagan” (*Analysen* Nº 114), Instituto de Investigación de la Fundación Fr. Ebert, Bonn, abril 1984, p. 31 y s.

como medio en el enfrentamiento con Moscú y sus aliados, mientras que se abandona el término "diálogo Norte-Sur". El objetivo manifiesto será ejercer influencia. La prioridad número uno es el apoyo al proceso de pacificación en el Medio Oriente. De acuerdo a eso, casi la mitad de los fondos militares y civiles para la ayuda externa se destinan a Israel y Egipto. El segundo lugar lo ocupa el apoyo a los estados del flanco sur de la OTAN. La tercera prioridad es establecer si deberán asegurarse fondos para ayudar a salvaguardar el acceso a las fuentes de energía y materias primas en el sur de Asia Occidental y el Golfo Pérsico. La crisis en el Caribe y en América Central es considerada como gran desafío y a la vez, como prueba para la confiabilidad norteamericana.

Debido a esta evaluación El Salvador será el país elegido para recibir la parte del león de la ayuda económica y de seguridad de la región.^{22a} Criterios adicionales para la distribución de los fondos son: "la protección de los intereses en el Pacífico", el "mantenimiento de la disuasión en el Océano Indico" y la "reconciliación en Africa del Sur".

Recién en el noveno (y último) lugar de la lista de prioridades encontramos a los países más pobres, de los cuales, muchos se encontrarían en una posición estratégicamente significativa con respecto a vías marítimas importantes y países aliados. Además dispondrían de recursos agrarios y minerales no explotados, aparte de ser buenos mercados.

Para facilitar la implementación de los nuevos lineamientos se les envió a todas las embajadas norteamericanas una lista de criterios sobre puntos claves, a través de los cuales debería examinar la relación prioritaria entre la ayuda militar y económica para cumplir los objetivos según el catálogo de las prioridades. En definitiva, esta lista de criterios apuntaba a la renuncia del consenso con los europeos, cuyo concepto básico es aceptar el no-alineamiento y no imponer a otros un orden económico y social.

3.2.2. *El disgusto por el "no alineamiento" o: ayuda para el desarrollo a cambio del buen comportamiento.* No es solamente el Tercer Mundo como unidad política el que no presenta mayor interés para la política exterior de los Estados Unidos, sino que tampoco le da demasiada importancia al no-alineamiento como principio común de los estados del Tercer Mundo. Originariamente esta categoría hubiera significado que estos países

^{22a} Véase U.S. aid to El Salvador, en, Congressional Record Nº 18, Washington, febrero 22, 1985.

no se aliarían ni a la Unión Soviética ni a la Alianza Occidental. Sin embargo, el término "no-alineamiento" sólo tendría sentido en una época en que por razones de seguridad los estados se habían visto en la necesidad de celebrar alianzas formales. Totalmente erróneo sería el término "no-alineamiento" como denominador común para los países en desarrollo, si un país como Cuba se autodenominara así. Además los Estados Unidos colaborarían con algunos países del Tercer Mundo en cuestiones de seguridad.

Cuando en octubre de 1981 la embajadora ante las Naciones Unidas, Sra. Kirkpatrick, exigió a cuarenta países no-alineados que se distanciaran claramente de ciertas manifestaciones críticas sobre la política de los Estados Unidos, esto evidentemente fue un franco ataque al grupo de los no-alineados.²³ El Senado norteamericano apoyó ampliamente este proceder. Correspondientemente el Congreso requirió del Presidente un informe anual sobre el comportamiento en exposiciones y votaciones en el seno de las Naciones Unidas en su revolución conjunta sobre la ayuda externa de 1984, y decidió que en el futuro se tache de la lista de los beneficiados con la ayuda externa a aquellos países que se pronunciaban en contra de la política exterior de los Estados Unidos. Esta cláusula con fuerza de ley —según un comentario crítico de Fr. Nuscheler— no fue otra cosa que una coacción política que intentó forzar el buen comportamiento político por parte de los posibles receptores de ayuda externa por medio de la amenaza de perder ese beneficio.²⁴

3.2.3. *La reducción de las contribuciones y la negativa de colaborar en los organismos de las Naciones Unidas.* Finalmente la Administración Reagan adopta una postura más dura en organismos de la ONU, decidiéndose a no seguir tolerando una política que le es contraria, manejada por los países del Tercer Mundo. Una muestra clara y contundente de tal postura fue la decisión de retirarse de la UNESCO a principios de 1985 (ya se había retirado de la OIT en 1977) y aplicar una reducción masiva de la contribución a los organismos especiales de las Naciones Unidas —comportamiento que pudo ser frenado en los hechos debido a la resistencia del Congreso.²⁵

²³ Comparar Congressional Report Nº 151, octubre 22, 1981, p. 11883 y ss.

²⁴ Fr. Nuscheler, op. cit., p. 27.

²⁵ Op. cit., p. 28.

Con ello, tanto el gobierno como el Senado, demostraron simbólica y concretamente que las relaciones bilaterales con los países del Tercer Mundo iban a depender en mayor medida del comportamiento de éstos en los foros internacionales. El intento del Gobierno Reagan de negarle ayuda a aquellos países que votaban en contra de la voluntad de los Estados Unidos en por lo menos el 85% de los casos, fue modificado por la Cámara de Representantes en mayo del '84, de tal manera que sólo se le daba especial importancia al comportamiento en las votaciones en los casos en que tenía un papel preponderante la ayuda militar.²⁶

3.2.4 Una nueva política frente a los bancos de desarrollo.

3.2.4.1 *El ataque a los bancos de desarrollo en la primera etapa del gobierno de Reagan.* La crisis en el seno del Banco Mundial y la pérdida de la credibilidad de los Estados Unidos en el extranjero, fueron los factores que preludiaron al nuevo gobierno norteamericano.²⁷ Si bien hasta entonces había sido el Congreso el que había llevado al borde del colapso a la International Development Association (AID) a través de su política de negación de fondos, las primeras manifestaciones sobre la política de desarrollo de la administración Reagan indicaban un cambio de rumbo radical con respecto a los bancos de desarrollo. En un memorándum del Director de la Oficina de Administración y Presupuesto se sugería —a pesar de que posteriormente se le restó importancia alegando que se trataba de un documento de trabajo de empleados de menor rango— que los Estados Unidos se retractaban en su obligación de participar en el reabastecimiento de la AID con 3.24 mil millones de dólares. Deberían seguir nuevas negociaciones para reducir a la mitad esa contribución. También se había planeado reducir a la mitad los envíos a los demás bancos de desarrollo. Los fondos para créditos a largo plazo deberían ser tachados.²⁸ Se articuló en estas propuestas la profunda aversión del nuevo gobierno hacia los bancos de desarrollo.

Que esta política de reducción de fondos no era pasajera, se demostró dos años más tarde cuando hubo que reabastecer

²⁶Süddeutsche Zeitung, Nº 112, 15.5.1984, p. 6.

²⁷Véase "Reagans Politik verursacht Krisenstimmung bei der Weltbank", en, *Stuttgarter Zeitung*, 16.3.1981.

²⁸*Neue Züricher Zeitung*, 4. 2. 1981; *International Herald Tribune* 2. 2. 1981; *Frankfurter Allgemeine*, 3. 2. 1981; *Die Zeit* 6.2.1981; *Handelsblatt*, 19.4.1982.

por séptima vez a la AID. Después de catorce meses de tratativas se obtuvo finalmente la magra suma (en comparación a años anteriores) de 9 mil millones de dólares. El Banco Mundial había sugerido a sus miembros una contribución de 16 mil millones, en parte porque en ese ejercicio había entrado la República Popular de China en el círculo de los receptores potenciales. En realidad, la responsabilidad de la fuerte baja de fondos recayó en primer lugar, en los Estados Unidos, que solamente quería aportar 750 millones de dólares por año (2.25 mil millones por el período de tres años), lo cual significaba una reducción de más de la mitad. Para la AID eso significaba una merma del 40% con respecto al período anterior.

Aquí no termina la historia. Aparte de reducir su contribución, los Estados Unidos lograron que el Japón no aumentara la suya de 14,5% a 18,7% para evitar que como contribuyente N° 5 del Banco Mundial pasara a ser el segundo²⁹ inmediatamente detrás de los Estados Unidos. Probablemente haya sido una respuesta a la agresividad comercial del Japón.

Los bancos de desarrollo regionales también sintieron el impacto de la política restrictiva de los Estados Unidos. En agosto de 1981, por primera vez en la historia norteamericana, un gobierno usó formalmente su derecho de veto en el caso de los créditos a largo plazo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se bloqueó un crédito de 20 millones de dólares para Guyana, destinado al fomento de la producción del arroz.³⁰ Se desconfiaba de la política económica del país receptor. Se adujeron los mismos motivos cuando se le rechazaron dos créditos a Nicaragua. Si bien los Estados Unidos pudieron bloquear el otorgamiento de créditos del BID, no tuvieron suficiente apoyo para lograr lo mismo en el seno del Banco Mundial.³¹ Pero la tendencia ahorrista se mantuvo. Así es como las contribuciones del Banco Mundial para América Latina se redujeron sustancialmente a 3.027 mil millones

²⁹ Véase *Süddeutsche Zeitung* N° 120, 4.5.1984, p. 26. Propuestas para soluciones constructivas de la crisis financiera de la AID se encuentran en: R. E. Feinberg, *Bridging the crisis: The World Bank and U.S. interests in the 1980s*, en: J. Br. Lewis/V. Kallab (eds.), *Foreign policy and Third World-Agenda 1983*, New York 1983, p. 156 y ss.

³⁰ Véase "U.S. reject IDB loan to Guayana", en *Wireless Bulletin*, N° 154, 17.8.1981, p. 24.

³¹ *Congressional Quarterly Weekly Report* 40, 1982, p. 456.

de dólares para el período que terminaba el 30.6.84, comparado a 3.459 mil millones del anterior.³²

Al fin, el rechazo de los sindicatos americanos de energía frente al plan del Banco Mundial de fomentar una mayor generación de energía en el Tercer Mundo, encontró su apoyo en el gobierno. Consecuentemente el gobierno norteamericano también negó su apoyo a una filial energética del Banco Mundial.³³

- 3.2.4.2 *El Informe Sprinkel sobre la participación de los Estados Unidos en los bancos de desarrollo y sus consecuencias práctico-políticas.* El informe publicado por el Departamento del Tesoro en febrero de 1982, con la colaboración de diputados del Congreso, titulado: “*United States participation in the multilateral development banks in the 1980's*”, llamado “Sprinkel Report”, se encargó de desbaratar todas las críticas sobre los bancos internacionales de desarrollo. Años de agresiones conservadoras y republicanas quedaron prácticamente sin fundamento racional. Entre otras cosas, el informe invalidó conceptos generalmente aceptados como:
- a) que los programas del AID no eran más que una beneficencia en grandes dimensiones: gran parte de los créditos a largo plazo eran destinados a países que nunca podrían competir en mercados internacionales de capitales;
 - b) que los Estados Unidos tenían demasiado poco control sobre el Banco Mundial: A grandes rasgos los programas correspondían a los intereses de los Estados Unidos. La cuota del logro de influencia era del 80%.
 - c) que los bancos de desarrollo perjudicaban el sector privado: solamente el 8% de todos los proyectos cumplidos en los últimos años habrían competido con el sector privado.

En suma, el informe mostraba que los bancos de desarrollo servían a los intereses de los Estados Unidos de múltiples maneras: desde el punto de vista económico a través de la integración de los países en desarrollo al mercado mundial, a través del fomento directo e indirecto de las exportaciones e inversio-

³² Véase *Tiempo Argentino* (Buenos Aires), 19-8-1984.

³³ Véase World Bank under fire, en *Newsweek*, 14-9-1981, Washington gegen eine Weltbank-Energie-Tochter, en *Blick durch die Wirtschaft*, 11-6-1981.

nes norteamericanas, y por último, a través de una gran participación de empresas norteamericanas en los proyectos; desde el punto de vista político-estratégico mediante la estabilización económica del Tercer Mundo, y a través de la exclusión de los enemigos del beneficio de los créditos, y finalmente a sus intereses a través de las condiciones que imponían para una política económica sana.³⁴

El informe también concluye que la importancia de los bancos multilaterales de desarrollo se fundamentaría sobre todo en su contribución, de bajo costo, al crecimiento y a la estabilidad económica.³⁵

El informe finalmente recomienda que para la futura participación de los Estados Unidos en los bancos de desarrollo se debe:

—Enfocar los programas hacia el fomento de las fuerzas del mercado y a una mayor participación de las inversiones privadas.

—Otorgar créditos dirigidos hacia aquellos sectores (mediante mayores emisiones y selectividad) en los cuales el efecto palanca es más positivo para poder ejercer una mayor influencia en la política de los países receptores.

—Aceptar las asignaciones sectoriales y prioridades de los países receptores solamente en la medida en que coincidan con los principios económicos de los bancos de desarrollo.

—Crear más fondos para los países más necesitados a través del paso de una mayor cantidad de países a la categoría de receptores de créditos a corto plazo: que pasen de créditos a largo plazo a corto plazo y de los de corto plazo a los mercados financieros privados.

—Reducir el flujo de fondos de los Estados Unidos destinados a los créditos a corto plazo y en caso necesario interrumpirlo; y finalmente

—Disminuir la participación de los Estados Unidos en los créditos a largo plazo y en especial del AID por razones presupuestarias.

La aversión del Gobierno de los Estados Unidos hacia los bancos multilaterales de desarrollo sólo se pudo atemperar gra-

³⁴Véase *Wireless Bulletin*, Nº 34, 19.2.1982, p. 21 y ss.; *Neue Züricher Zeitung*, 27.2.1982; *Congressional Quarterly Weekly Report* 40, 1982, p. 451 y ss.; Fr. Nuscheler, op. cit., p. 98.

³⁵*Wireless Bulletin*, op. cit., p. 98.

cias al Informe Sprinkel. Si bien la crítica a los bancos fue refutada considerablemente a la luz de los hallazgos empíricos de este Informe, el Gobierno redujo sus contribuciones a los fondos regionales de desarrollo en alrededor del 19% y se opuso —tal como se explicitó más arriba— tenazmente a la acumulación de fondos en la AID más allá de 9 mil millones de dólares. El objetivo final de la Administración Reagan era lograr mayor eficiencia con menores recursos y una mayor adecuación de los bancos a sus propios conceptos de la política de desarrollo.

En definitiva el gobierno republicano, de una manera mucho más decidida y desconsiderada que cualquier otro gobierno anterior frente a los objetivos de su creación y las esperanzas del Tercer Mundo, utilizó a los bancos de desarrollo, para sus propios fines en la implementación de las políticas externas y de desarrollo.

3.2.5 *El "Programa para el Caribe" como modelo de política de desarrollo.* Ni la Administración Reagan ni el gobierno de Carter habían concebido una política de desarrollo específica para América Latina. Las dificultades económicas de este subcontinente simplemente fueron agregadas al rubro global de la problemática Norte-Sur.³⁶ Sin embargo el gobierno de Carter ya había considerado indispensable un mayor apoyo a la cuenca del Caribe pero esperaba que la implementación se diera a través del Banco Mundial. En cambio el nuevo gobierno republicano había decidido poner en práctica su nueva filosofía de desarrollo. Hacia fines de febrero de 1982 el Presidente Reagan dio a conocer el largamente anunciado programa económico para América Central y el Caribe en su alocución en la Organización de los Estados Americanos (OEA).³⁷ Este programa es característico de la política del gobierno de Reagan, no sólo por sus fondos, sino por los

³⁶En cuanto a la política económica y de desarrollo de los EE.UU. frente a América Latina véase L. Brock: *Intervention und Konfliktverschärfung: Die Lateinamerikapolitik*, en: E.-O. Czempiel, *Amerikanische Aussenpolitik im Wandel*, op. cit., p. 150 y ss.; R. Bouzas: *Las políticas comercial, financiera y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: Desde la Alianza para el Progreso hasta la Iniciativa para la Cuenca del Caribe*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Buenos Aires, Serie de documentos e informes de investigación, enero de 1985.

³⁷El discurso está imprimido en, *Amerika Dienst* Nº 8, 24.2.1982; al Programa para el Caribe véase H. Bieber, *Hilfe für die Freunde. Von einem amerikanischen 'Marshall Plan für die Karibik'* ist keine Rede mehr, en, *Die Zeit* Nº 10, 5.3.1982, p. 11; P.E. Sigmund, "Latin America: Change or

intereses que lo motivan. Los intereses estratégicos y de política interna se intensifican en el espacio en cuestión.³⁸ El objetivo principal del gobierno norteamericano es evitar nuevas Cubas y demostrar que los Estados Unidos están dispuestos y son capaces de asegurar la supervivencia de gobiernos amistosos en una zona de vital interés. La importancia fundamental de esta región se centra en primer lugar en el área del comercio —aparte del aspecto militar-estratégico—, ya que dos tercios del comercio del petróleo importado, casi la mitad del comercio de Estados Unidos y la mitad de los minerales estratégicos importados pasan por el Canal de Panamá o el Golfo de México. Se agrega, además, que los problemas sociales y de desarrollo de la Cuenca del Caribe se sienten en forma directa, en partes de los Estados Unidos, debido a los incontables inmigrantes clandestinos que causan problemas en la política interna.

La iniciativa para la Cuenca del Caribe, fuertemente promocionada como el "Plan Marshall para el Caribe" apunta a reavivar los valores del hemisferio occidental y forjar una nueva alianza americana para evitar la penetración imperialista de otra potencia o sus representantes. El programa también es parte de la nueva formulación de la política latinoamericana bajo el lema de "la amenaza comunista".

continuity?, en: *Foreign Affairs*, vol. 6, Nº 3; *America and the Third World* 1981, p. 629 y ss.; R. Bouzas, op. cit., p. 35 y ss.; Fr. Nuscheler, op. cit., p. 69 y ss.; R. E. Feinberg/R. Newfarmer, *The Caribbean Basin Initiative Bould plan or empty promise?*, en R. Newfarmer (ed.), *From gunboat to diplomacy*, Baltimore/London 1984, p. 210 y ss.; R.E. Feinberg: *United States financial and investment policy to Latin America: bureaucracy copes with crisis* 1984 (mimeo); R. Pastor: *Sinking in the Caribbean Basin*, en: *Foreign Affairs*, summer 1982, p. 1038 y ss.; H.D. Hirezi: *El informe de la Comisión Kissinger y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe*, "Sus propuestas de solución a la crisis centroamericana", mayo de 1984 (mimeo).

³⁸Véase M.D. Hayes: *Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten in Lateinamerika — eine Politik für die achziger Jahre*, en *Europa-Archiv* 36, 1981, p. 375 y ss.; W. Grabendorff: *Westeuropa und die Vereingten Staaten: Konkurrenz oder Kooperation in Lateinamerika?*, en *Europa-Archiv* 36, 1981, p. 632 y s.; véase además el mismo autor: *The internationalization of the central american crisis*, y R.E. Feinberg "Central America: Options for U.S. policy in the 1980s", ambos artículos en: W. Grabendorff/H.W. Krumwiede/J. Todt (eds.): *Political change in Central America: Internal and external dimensions*, New York, 1984, p. 155 y ss. y p. 172 y ss.; R.E. Feinberg (ed.) *Central America: International dimensions of the crisis*, New York, London 1982; CECADE/CIDE (eds.): *Centroamerica. Crisis y política internacional*, México 1982.

La Administración Reagan hace uso de prácticamente todas sus armas de política exterior para lograr la estabilización de la región del Caribe.³⁹ Por un lado otorga apoyo financiero para equilibrar la balanza de pagos, por el otro intenta iniciar un crecimiento económico a largo plazo fomentando el comercio y las inversiones directas.

En particular, el programa incluye los siguientes puntos: — Durante 12 años las exportaciones de esa región a los Estados Unidos gozarán de una exención aduanera plena (era del 87% previamente), con excepción de los productos textiles y similares que caen bajo las reglamentaciones de acuerdos internacionales. También las importaciones de azúcar deben regularse por topes. De esta manera, por primera vez en la historia, los Estados Unidos le dan condiciones preferenciales a una región.

— Las empresas norteamericanas serán motivadas a invertir en la cuenca mediante una reducción de impuestos (esté punto fue eliminado posteriormente por el Congreso).

— A los 474 millones de dólares ya aprobados por el Congreso, deberán agregarse 350 más. El apoyo militar será aumentado en 60 millones de dólares. Los principales beneficiarios serán El Salvador, Costa Rica y Jamaica. Se excluirán aquellos países que se han alejado de los "objetivos comunes", concretamente Cuba y Nicaragua.

— Otros puntos del programa son: asistencia técnica y medidas de fomento para las inversiones. Se intenta incluir empresas norteamericanas en este plan.

— Se promueve un mayor compromiso de los demás países y de los organismos financieros multilaterales en la Cuenca del Caribe. Tanto México como Venezuela ya dan condiciones preferenciales a los países de este área para la compra de petróleo. Canadá flanquea las medidas de los Estados Unidos con una duplicación de su propia asistencia para el desarrollo.

Después de dos años de discusiones en el Congreso, el plan fue finalmente aprobado en el verano de 1983. Si bien las empresas norteamericanas afectadas se manifestaron en contra de las preferencias aduaneras planificadas para los productos del Caribe, con el correr de la discusión descubrieron las ventajas que ofrecía el plan y una vez puesto en marcha lo apoyaron con una campaña publicitaria masiva.⁴⁰

³⁹ El ejemplo de Grenada muestra que ni siquiera se retrocede ante una intervención militar.

⁴⁰ Véase *Latin American Weekly Report*, 18.5.1984.

Una primera evaluación del efecto del plan sobre el comercio y el desarrollo a principios de 1985, nueve meses después de la puesta en marcha, arrojó resultados contradictorios. Tanto Costa Rica como Jamaica demostraron una tendencia a aumentar sus exportaciones a los Estados Unidos. En cambio los estados insulares más pequeños expresaron sus críticas en bloque, ya que consideraban que la ayuda financiera como preinversión para las inversiones privadas beneficiaba casi exclusivamente a los países centroamericanos. Puerto Rico se consideraba casi completamente excluido del plan; los Estados Unidos, además, mantenían las barreras aduaneras para los productos semi-elaborados de la región, lo cual también molestaba a los puertorriqueños. La República Dominicana era el único país que mostraba un aumento considerable de las exportaciones con 124,8 millones de dólares, mientras que seis estados del Caribe no pudieron concretar ninguna exportación a los Estados Unidos en el mismo período.⁴¹

Es evidente que la motivación y los objetivos del Programa para el Caribe son claramente políticos: las turbulencias en este espacio geoestratégico representan un peligro para la seguridad del estado del norte. Por ello es importante vincular más estrechamente los países del Caribe con los Estados Unidos a través de una serie de medidas económicas.

El Programa para la Cuenca del Caribe apenas puede calificarse como parte de una política de desarrollo. Este programa, por sus lineamientos geoestratégicos y de economía privada, prácticamente no puede encarar los aspectos estructurales causantes de la crisis imperante, y desde el punto de vista social no se manifiesta en forma concreta. Lo que también se ve claramente es que el gobierno de Reagan entiende bajo el estímulo de la iniciativa privada en primer lugar el apoyo diplomático a sus propios intereses comerciales y de inversión.⁴² Desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo, el plan favorece el modelo del "desarrollo hacia afuera"; concretamente una combinación de exportaciones aumentadas (hacia el mercado de los Estados Unidos) y la sustitución de las importaciones (en el marco regional y nacional). En definitiva, la combinación de ambas estrategias no hace más que fortalecer una estructura productiva orientada hacia los mercados internacionales, lo cual significa un aumento de la dependencia

⁴¹ Primeros resultados de la ICC, Inforpress Centroamérica/Guatemala 31.1.1985.

⁴² Fr. Nuscheler, op. cit., p. 76.

estructural de la región.⁴³ Las reglamentaciones para la implementación del programa con carácter impositivo y el hecho de que para la promoción de las expropiaciones y/o inversiones se hayan previsto organismos estadounidenses, apuntan claramente hacia la consolidación de la dependencia externa y no al apoyo de un desarrollo autónomo de los países de América Central.

4. *Balance de la política de desarrollo del primer período de Reagan*

El trasfondo ideológico, la orientación conceptual y la estrategia de la política de desarrollo de los Estados Unidos en el primer período de Reagan pueden ser resumidos de la siguiente manera: 1) La política de desarrollo de los Estados Unidos a comienzo de los años 80 se ha dividido en dos grandes escuelas antagónicas del pensamiento sobre la política exterior, representadas en sus enfoques ideológicos por un lado por el gobierno de Carter y por el otro, por el de Reagan. Los internacionalistas liberales y conservadores se excluyen mutuamente en sus posiciones extremas con respecto a la política hacia el Tercer Mundo. Mientras que los primeros consideran que la unidad diplomática de los países del Sur es un desafío decisivo para la política exterior de los Estados Unidos en los años '80 y exigen una política conciliatoria y de cooperación, los segundos niegan la unidad del Sur e insisten en una orientación de enfrentamiento sin compromisos. Ya que a la luz de esta última política los intentos emancipatorios del Tercer Mundo no pueden apoyarse en un potencial de poder, una excesiva concentración en el conflicto Norte-Sur no hace más que apartar la atención del verdadero conflicto del sistema internacional, el del Este-Oeste. Cuando asumió el poder la administración Reagan este último concepto más las ideas ultraliberales, constituyeron las bases de la política oficial.

2) El meollo de la posición norteamericana en el diálogo Norte-Sur es simple: no se atienden las exigencias de los países del Sur con respecto a cambios estructurales, pero se demuestra la buena disposición para negociar aspectos individuales. A diferencia del gobierno de Carter, que, por lo menos en los primeros años percibió un problema específico de desarrollo más allá de categorías

⁴³H.D. Hirezi, op. cit., p. 20 y s.

bipolares, y apoyó una política orientada hacia la reforma, aunque no contó con apoyo interno, la administración Reagan promovió una combinación de "sanas" medidas directas en el exterior y la asistencia de seguridad para la estabilidad interna y externa. Esto le otorgó un apoyo mayoritario por parte del pueblo norteamericano.

3) Lo que ya se perfilaba en la fase final de la administración de Carter a nivel retórico-programático: un abandono de la estrategia de las necesidades básicas pertenecientes a los nuevos lineamientos de 1973 y una creciente inclusión del factor política de seguridad en la del desarrollo, se convirtió en práctica durante el gobierno de Reagan, incluyendo el nivel operativo. En lugar de la estrategia de las necesidades básicas, que se descalificó como política de bienestar público, la administración Reagan recurrió a la vieja fórmula "desarrollo a través del crecimiento" y volvió a confiar, a pesar de los hallazgos empíricos, en el *trickle down effect* del crecimiento acumulado.⁴⁴ La estrategia de las necesidades básicas no fue oficialmente rechazada, pero relegada al último lugar en la escala de prioridades de la política de desarrollo.⁴⁵

4) En la política de adjudicación de créditos se le dio clara prioridad a la cooperación bilateral con miras a promover los intereses de los Estados Unidos. La asistencia técnica se antepuso a la financiera. La gran aversión de los conservadores al apoyo multilateral para el desarrollo encontró su expresión en la actitud del nuevo gobierno ante los bancos de desarrollo. Estos oficiaban de factor de transmisión y depresión para la libre empresa en vez del "apoyo a los pobres, exportación del capitalismo".⁴⁶

5) Se rechaza una atenuación de la llamada condicionalidad del FMI en cuanto a los países que tienen grandes deudas externas y se considera como factor perturbador una política de no alineamiento.

6) El programa para el Caribe, destacado como modelo por el propio gobierno de Reagan, subraya en sus lineamientos geoestratégicos y de economía privada que en la realidad no se trata tanto de ayudar a los pobres, sino de fortalecer la economía e inmunitizar políticamente a aquellos países catalogados como importantes contra el bacilo comunista.

⁴⁴ Fr. Nuscheler, op. cit., p. 87 y ss.

⁴⁵ Corresponde a esta línea de argumentación, si Gordon Donald aboga en su artículo ya citado, por una ayuda restringida para los países pobres (Gordon Donald, loc. cit., p. 25).

⁴⁶ Fr. Nuscheler, op. cit., p. 70.

5. *Las perspectivas al comienzo del segundo período de la Administración Reagan: ¿Un giro hacia el pragmatismo?*

Habiendo transcurrido los primeros meses del segundo período no hay nada que indique una sustancial corrección en la dirección de la política de desarrollo de los Estados Unidos.

A) El *presupuesto* de ayuda global al exterior del gobierno norteamericano para el año fiscal 1986, presentado al Congreso el 4 de febrero de 1985, de 9,37 mil millones de dólares, agrega un 1,5% al presupuesto corriente, demostrando una reducción real. Dos de cada tres dólares de esta remesa para ayuda al exterior corresponden a fines militares. La reducción total de la ayuda es de 8,6%, mientras que la ayuda militar aumenta en un 7,2%. Con ese presupuesto se pone en línea con los objetivos de antaño: el fortalecimiento de la ayuda militar en detrimento de la de desarrollo. El 62,1% está destinado a programas de seguridad, y el 37,9% es para ayuda económica directa e indirectamente dirigida a los países elegidos.⁴⁷ Puesto que tradicionalmente el Congreso tiene una función de freno, la mayoría republicana en el senado ahora está en relación de 53 a 47 (antes era de 55 a 45) y en diputados los demócratas están en mayoría con 253 a 182 bancas, por lo que es de esperar que haya más reducciones. Otro factor que convalida esta suposición es que el problema número uno de Reagan —el gran déficit estatal— sólo puede ser enfrentado a través de la reducción del presupuesto, debido a la gran resistencia del presupuesto, debido a la gran resistencia del flanco derecho de su partido en contra del aumento de los impuestos.

(1) *Cambios en el personal* del equipo político, como por ejemplo la renuncia de la embajadora ante las Naciones Unidas, Sra. Kirkpatrick, reemplazada por Walters, también perteneciente al flanco derecho del republicanismo la posición ahora fortalecida del Ministro de Relaciones Exteriores Shultz, el nombramiento de Donald Reagan como jefe del equipo de trabajo de la Casa Blanca y el de James Baker como Secretario del Tesoro,⁴⁸ si bien

⁴⁷Véase *Ambito Financiero* (Buenos Aires), 5.2.1985; *El Periodista* (Buenos Aires) Nº 25, marzo 1 al 8, 1985, p. 18; *El Clarín* (Buenos Aires), 6.2.1985, p. 23.

⁴⁸Véase *Ambito Financiero*, 31.1.1985; *El Clarín*, 11.2.1985; White House team takes on a new look, en: *U.S. News and World Report*, 1-2-1985, p. 26 y ss.

indican un desplazamiento del sector dogmático de los conservadores, sigue siendo dudoso que de ahí surjan nuevos impulsos para lograr una política de desarrollo más pragmática y adecuada a las responsabilidades de una potencia mundial hacia el Tercer Mundo, especialmente a la luz de los primeros anuncios de los funcionarios responsables de la política exterior. La nueva administración también está convencida de que gran parte de la ayuda para el desarrollo es desperdiciada y que se podría lograr resultados mucho más positivos con una contribución menor pero colocada con mayor eficiencia.

Es así como el gobierno de los Estados Unidos, con su evaluación ampliamente respaldada por la opinión pública y con su reducción de los medios, se encuentra en contraposición a una situación que se caracteriza principalmente por un mayor requerimiento de créditos debido al deterioro del estado económico en los países en desarrollo.

En su totalidad, el 'nuevo enfoque' de la política de desarrollo norteamericana, iniciado por Reagan en su primer período y seguramente mantenido también en la política futura, no solamente ignora el 'claro interés propio' de Occidente, sino también agudiza el conflicto Norte-Sur y recae en esquemas de pensamiento y acción de la guerra fría reprimidos desde hace mucho tiempo.