

CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR

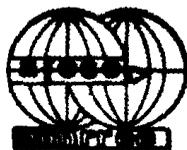
Para ordenar las publicaciones de la
AFESE dirigirse a:

presidencia@afese.com

Para consultar guía de libros y
revistas en:

www.afese.com

opción publicaciones.



327.380
C891c

Las opiniones vertidas por los autores en el presente texto son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen el criterio institucional de AFESE o ILDIS.



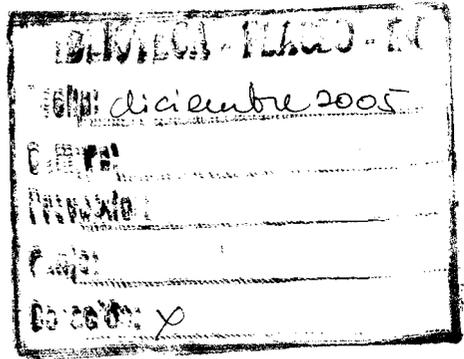
© AFESE - ILDIS

ISBN-9978-94-017-0

Edición
Renato Arcos

Diseño gráfico
Isabel Pérez - Telf. 546.740

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales,
ILDIS
Avda. Colón, 1346, Apartado 367-A. Teléfono 562-103.
Quito - Ecuador



Contenido

Presentación	7
América Latina y la administración Bush. Dr. Bruce Bagley	11
La violencia en la historia de los países andinos. Felipe Mac Gregor	19
Evaluación de la cooperación internacional para combatir el narcotráfico. Eduardo Pizarro	33
Política de los Estados Unidos frente al al narcotráfico. Jonathan Hartlyn	53

Relaciones civiles-militares en los países andinos. Fernando Bustamante	75
El Sela frente a los desafíos actuales de América Latina. Carlos Pérez del Castillo	103
Situación Internacional Contemporánea Jorge Domínguez	133
Las políticas de la URSS y de Cuba y su incidencia en América Latina. Jorge Domínguez	161

Jorge Domínguez
Centro de Estudios
Internacionales de la
Universidad de Harvard

Situación Internacional Contemporánea

Algunos cambios han venido ocurriendo en las relaciones internacionales, fundamentalmente en lo que toca al ordenamiento que se había configurado sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este ordenamiento internacional tenía, en el papel central, a los Estados Unidos como una superpotencia militar, con un poder hegemónico en las relaciones económicas internacionales, y a otra parte del mundo, organizada principalmente por la Unión Soviética tanto a nivel político, como militar y económico. Ese mundo, hasta hoy relativamente sencillo, está en una situación de ruptura. Observamos una fragmentación de lo que fue un orden internacional establecido a nivel militar, a nivel político y a nivel económico.

En términos generales, si observamos algunas de las características del sistema internacional podemos destacar los siguientes puntos:

Es un sistema internacional organizado en torno al poder de las grandes superpotencias, dado su predominio y control de armamentos nucleares. Este control y existencia de armamentos nucleares condujo -quizá sorpresiva es inesperadamente desde la perspectiva de los años 1940-1950- a un empate entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, que de hecho impide, afortunadamente para todos nosotros, una guerra nuclear con la curiosa consecuencia de que las guerras que se han librado desde 1945, no han ocurrido donde normalmente ocurrían, en Europa, sino en el Tercer Mundo: ha habido una paz sustentada en el miedo a la guerra nuclear en Europa y ha habido una proliferación de guerras en el Tercer Mundo. Pero esa paz nuclear en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, llevó a los dos países a utilizar la fuerza solamente con armamentos convencionales -no nucleares- a través de la intervención en terceros países, principalmente del tercer Mundo. Los casos más notables: Estados Unidos en Vietnam y la Unión Soviética en Afganistán. Ha habido en general, lo que podría llamarse una democratización de la guerra: la guerra ya no es el privilegio de los fuertes; la guerra es privilegio de todos. Los países que han luchado militarmente por períodos largos de tiempo son países del Tercer Mundo: Irán e Irak, la India y Pakistán, la guerra entre los países árabes e Israel. Ahora bien, esta democratización no se limita a permitir que los gobiernos luchen entre sí. La guerra se ha democratizado porque ha hecho posible que grupos insurgentes, grupos revolucionarios, derroten aún a grandes potencias. Así lo prueban la derrota de Estados

Unidos en Vietnam, la de la Unión Soviética en Afganistán, la derrota anterior de Francia en Argelia o Indochina. Ha habido, como parte necesaria de la democratización de la guerra, una dispersión y un aumento de los gastos militares, que donde más se han incrementado proporcionalmente no es ni en Estados Unidos, ni en la Unión Soviética, ni en Europa, sino principalmente en el Tercer Mundo, con el Medio Oriente a la cabeza y Centroamérica en segunda instancia.

Evidentemente, Centroamérica tiene menos armamento de lo que tiene Estados Unidos, pero la proporción del aumento del gasto militar del Estado ha sido realmente impresionante en los últimos veinte años. Y esta democratización no solamente aumenta el gasto militar, sino que hay una profesionalización relativa de casi todas las fuerzas que participan internacionalmente en la guerra, inclusive de los grupos guerrilleros.

Lo notable por ejemplo en las luchas de Nicaragua o Afganistán es que grupos guerrilleros sencillos pueden utilizar cohetes capaces de derrotar a ejércitos mejor organizados. Y han surgido, ya a nivel de gobierno, nuevas potencias militares, sobre todo en el Tercer Mundo, que tienen la capacidad, de enfrentarse a un contrincante o aun de intervenir de una manera "neutral" en otras circunstancias. Vietnam, por ejemplo, ha intervenido en dos de sus vecinos. Cuba ha enviado sus fuerzas armadas a países africanos. La India ha intervenido o luchado con todos sus vecinos. Africa del Sur

ha tenido una importantísima proyección militar en el cono sudafricano. Marruecos ha enviado en dos ocasiones sus soldados a lugares como Zaire. Pero aun pequeños países, de cuya existencia casi se olvida como Barbados, ha enviado a su policía, al fin y al cabo parte de su ejército, a mantener un orden militar en las Antillas Menores; y también en el Pacífico se han utilizado fuerzas militares para intervenir en países vecinos.

Lo que se observa de todo esto es que ese mundo alguna vez organizado por los Estados Unidos, la Unión Soviética y los demás países europeos, ha desaparecido. La participación internacional es ya, de cierta manera, un asunto de todos, no solamente a nivel estrictamente político, sino a nivel militar. Dentro de esta perspectiva de desorden internacional o de fragmentación de las relaciones internacionales hay muy pocos casos en que se observa un nuevo ordenamiento, sobre de los gobiernos del Sudeste Asiático, conocido por sus iniciales ASIA. Se trata de una colaboración política que ha reducido los conflictos, inclusive territoriales, que han existido, y en cierta manera todavía existen, entre los países del sudeste de Asia. Se ha producido un aumento de la Cooperación Económica y son estos países los que siguen al Japón y a Corea en ritmo de crecimiento económico.

En América Latina, en contrapartida, la concertación política ha sido muy débil. Ha existido en los últimos años un nuevo deseo de fortalecerla pero el problema no ha sido en-

carado eficazmente por la mayoría de los gobiernos o de los países del continente.

2. En relación con Estados Unidos, en la década de los 80 su comportamiento, en algunas dimensiones importantes, lo han hecho ingresar al Tercer Mundo. Si no se identifica a ese país con su nombre propio, y sencillamente se señalan algunos de sus comportamientos internos o internacionales, se puede observar que Estados Unidos se ha "tercermundizado". Tiene un déficit fiscal muy rígido, básicamente por la incapacidad del poder del Congreso de reducir gastos y por la decisión política del actual presidente y del anterior de aumentar impuestos.

Hay un tipo de política que lo asocia con políticas características de los países subdesarrollados; tiene un déficit comercial estructural muy fuerte; una suerte de atracción dramática por las importaciones de productos de calidad superior que los que se producen en el país. La ideología comercial importadora de los países desarrollados tiene una deficiente competitividad exportadora. En estos momentos las exportaciones principales y más competitivas de los Estados Unidos están conformadas por productos agrícolas y forestales y no por productos industriales. Si uno observa las diez categorías más importantes de productos internacionales de alto contenido tecnológico se ve que solamente en una de las diez, la de productos aeroespaciales, aviones, cohetes, Estados Unidos tiene la primera posición

en el mundo. En las otras nueve queda rezagado a segundo, tercero o cuarto lugar, o sencillamente no aparece. Su déficit comercial se explica no solamente en términos del pacto del dólar y de la tasa de cambio, sino de una decadencia real de la productividad y de la competitividad de la industria manufacturera norteamericana. Hay un déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente que ha convertido a los Estados Unidos en los últimos años en el campeón mundial de la deuda externa. No solamente tiene la mayor del mundo, varias veces el monto de la mexicana o brasilera, sino que el aumento de su tamaño es realmente voraz. El ritmo de crecimiento de esta deuda externa es espectacular y no presenta perspectivas reales de atenuar el monto, lo que ha llevado, como consecuencia indirecta a mantener en el sistema financiero internacional, una tasa de interés real muy superior a la que se había mantenido históricamente.

Estados Unidos presenta también diferencias en la labor gerencial de la empresa privada. Para sólo poner un ejemplo, una investigación comparativa se llevó a cabo en California y Taiwán en el sector automóviles. En California, en la misma comunidad, había una planta de automóviles de una empresa japonesa gerenciada por japoneses y una, de una empresa norteamericana, con gerentes norteamericanos. Los obreros procedían de la misma comunidad de California y tenían las mismas características demográficas. La productividad y eficiencia en la empresa gerenciada por los japoneses resultó superior a la productividad y eficiencia de la empresa gerenciada por los norteamericanos. En

Taiwán, una empresa tenía a gerentes norteamericanos y la otra tenía a gerentes japoneses. Los obreros eran de Taiwán. Tarea tras tarea, la productividad y eficiencia de la empresa japonesa fue superior a la de la empresa norteamericana.

Todo esto permite suponer que los problemas de la productividad y eficiencia no parecen ser de responsabilidad de los obreros de California, ni de los obreros de Taiwán. El problema es la madera de la gerencia norteamericana que organiza, trabaja, dirige y ejerce mal su papel de gerente a nivel internacional.

Estados Unidos se caracteriza también, en esta nueva vocación tercermundista, por un bajo nivel de ahorro nacional. En este momento uno de los más bajos entre los países capitalistas industrializados.

Finalmente, se observa un notable rezago en la capacidad, en la eficiencia, en la calidad de las escuelas en los Estados Unidos y del sistema educativo en general. En los últimos años sobre todo, se han hecho diversas investigaciones en que se compara los conocimientos y destrezas adquiridos por los estudiantes norteamericanos. En general, cuando se hacen comparaciones con otros países industrializados de Europa, con Japón, con Canadá y con Australia, los estudiantes norteamericanos, de distintos niveles primarios o secundarios, quedan al final de la cola, no sólo en materias como Matemáticas, Ciencias Naturales, sino también en Geografía: aproximadamente la sexta parte de los estudian-

tes norteamericanos que se gradúan en secundaria, no saben dónde colocar a los Estados Unidos en un mapa.

Ha habido, pues, un deterioro importante -sobre todo en términos relativos, pero también en términos absolutos en algunas áreas- del papel de los Estados Unidos en el mundo, de su capacidad de liderar un mundo capitalista y, paralelamente, de ordenar su propia circunstancia interna, lo cual implica para el resto de países que hay que pensar de otro modo en qué tipo de relación se puede mantener con un gobierno como el de Estados Unidos o con un país como Estados Unidos, que ya no presenta las características que aún pueden leerse en libros de texto de épocas históricas anteriores y que ya no son parte de la realidad norteamericana.

3. En cuanto al ámbito comunista, China ha observado un crecimiento económico extraordinario en los últimos diez años. No hay ningún país comunista que lo haya hecho en ese lapso al ritmo de la China Popular y, de hecho, son pocos los otros países que se acercan a ese crecimiento. Sin embargo, presenta un nivel de incertidumbre política muy grande. El partido comunista está perdiendo peso en China y el gobierno se ha desplazado más hacia lo económico que hacia lo político o lo militar. Por lo tanto, China como actor internacional, no tiene el nivel de participación que tenía hace 20 años.

La Unión Soviética, a diferencia de China, se caracteriza en

la década de los 80 por un estancamiento grave en su economía, reconocido públicamente por el gobierno de la Unión Soviética, y por el partido comunista, y que no tiene buenas perspectivas de solución. Presenta también un alto nivel de incertidumbre política, sobre todo porque es un país multinacional, pluricultural que, sin embargo, no había permitido la expresión política, cultural y social de esa variedad. Y, de pronto en los últimos dos o tres años se produce una explosión dentro de la afirmación cultural, explosión más grave aún, toda vez que ocurre en concentradas fronteras de la Unión Soviética. No es solamente un asunto interno sino que, por la localización geográfica de estas expresiones, ya sea los países bálticos, Armenia o países de Asia Central, entraña necesariamente problemas para la conducta y el comportamiento internacional de la Unión Soviética. Y estos cambios no ocurren exclusivamente a nivel político en un contexto de estancamiento económico, sino que hay, paralelamente un repliegue internacional; la retirada de su fuerza en Afganistán; la reducción anunciada o por lo menos la intención de reducir sus gastos en Angola o Nicaragua; la retirada de sus tropas de Europa Oriental y de la frontera con China; y, en general, la descomposición de sus alianzas con los países de Europa Oriental, sobre todo por los cambios notables operados en Polonia y Hungría, y los previsibles en otros países del área.

Una posible consecuencia de esta transformación del mundo comunista es que esos países pierdan importancia para el resto del mundo en la década que comienza.

4. Si constatamos estos cambios graves e importantes que ocurren al mismo tiempo en Estados Unidos y en los países comunistas, podemos decir, en efecto, que la guerra fría ha terminado y que ha ganado el Japón. El Japón se ha convertido en el país decisivo de las relaciones internacionales en los últimos años. No hay ningún país que se le parezca, sobre todo si tomamos un período suficientemente largo de tiempo, en su dinamismo económico y productivo, en su capacidad extraordinaria de exportación, de conquistar mercados internacionales para cualquiera de sus productos: Comenzó hace cuarenta años con los productos más sencillos, textiles y zapatos, y avanzó vertiginosamente hasta llegar a vencer a los Estados Unidos en la mayoría de productos que requieren de un componente importante de alta tecnología. Ya el año pasado el Japón pasó a ser el principal donante de ayuda económica internacional del mundo. No es Estados Unidos, ni son los países europeos.

El Japón, dicen los libros de texto, es un país cuya constitución le prohíbe tener fuerzas armadas y luchar en la guerra. La Constitución lo dice. No hay fuerzas armadas como tales pero en cuanto a gastos militares, está en tercer lugar, luego de los Estados Unidos y la Unión Soviética, Japón está, a la vez, entre los diez exportadores de armamento militar más importantes del mundo. Desde luego no se las llama exportaciones militares, pero eso son. De modo que el peso del Japón, no sólo es extraordinario a nivel económico, sino que también tiene una dimensión, a veces no suficientemente reconocida, a nivel militar, lo que preo-

cupa a sus vecinos coreanos, chinos, que observan algo que no se llama un ejército, pero que en la práctica sí lo es.

En otro orden de cosas el Japón se ha convertido en el banquero de los Estados Unidos: la financiación del déficit de la Balanza de Pagos de cuenta corriente de los Estados Unidos proviene del Japón. Quienes más compran los bonos necesarios para financiar el déficit fiscal norteamericano son los japoneses. Pero no solamente se ha convertido en el banquero de los Estados Unidos, sino en general del mundo. No hay país que pueda, en estos momentos, exhibir una política cambiaria sensata entre su moneda nacional y las monedas de otros países del orbe. Por ejemplo, que base su política cambiaria solamente en relación con el dólar. Toda política cambiaria sensata, más concretamente en los países latinoamericanos, debe reconocer que la moneda clave en el mundo en que vivimos y en el que estamos por vivir, es el Yen. Por lo tanto, la relación entre el sucre, por ejemplo, y las monedas internacionales debe medirse no sólo en relación con el dólar, ni siquiera principalmente en relación con el dólar.

Por último, a nivel ideológico, el Japón logra una concertación sistemática, profunda, a largo plazo entre el Estado y la acción de la empresa privada, utilizando mecanismos de mercado. Al igual que Corea del Sur, Taiwan y Singapur, no es el gran peso de la planificación central al estilo de un país comunista, ni la supuesta magia del mercado al estilo norteamericano, lo que se logra, sino la concertación eficaz

entre la acción del Estado y la eficiencia del mercado. No es fácil, desde luego, pero si ya lo han logrado varios países, no es imposible pensar que si la relación entre el sector público y el sector privado no partiera de una especie de hostilidad genética típica en los países latinoamericanos, podría pensarse en niveles de concertación y apoyo entre el mercado y el Estado, que llevará a situaciones distintas y mejores.

5. En Europa observamos dos tipos de cambios importantes: al igual que se constata una descomposición de las alianzas de la Unión Soviética con los países de Europa Oriental, se observa la descomposición del Tratado del Atlántico Norte. A nivel militar, Alemania Federal no quiere que la OTAN mantenga una estrategia que, en el caso de un conflicto bélico en Europa, implique que quienes morirían en primera instancia serían alemanes. Del este o del oeste.

En general, el gobierno alemán está asumiendo una política respaldada por todos los partidos alemanes, desde la derecha hasta la izquierda, que socava la base de una OTAN que celebra su 40 aniversario y que quizá está en el albor de una transformación permanente. Pero esa descomposición de las dos alianzas europeas a nivel militar, de hecho lo que está logrando es reducir el peso de las superpotencias. Por un lado, el de la Unión Soviética sobre Europa Oriental y, por otro, el de los Estados Unidos sobre Europa Occidental.

Ahora bien, así como las alianzas militares están entrando en crisis en Europa, a nivel político y económico ha habido un avance notable a nivel de la Comunidad Económica Europea.

La CEE, con una fecha impuesta artificialmente: 1992, ha reconocido que en el mundo actual la idea de que en el comercio libre, las relaciones cambiarias entre las monedas nacionales están dadas por las relaciones de mercado es falsa. Lo que estamos observando, en definitiva, es la creación, la consolidación de nuevos bloques internacionales no definidos militarmente como lo fueron la OTAN o el PACTO DE VARSOVIA, pero no menos reales.

Lo importante para la CEE es rearticular a Europa Occidental con miras a hacerle frente tanto a su antiguo aliado, los Estados Unidos, como a su aliado ocasional, el Japón. Dentro de la CEE ha habido además, una notable ampliación: se ha integrado a los países que faltaban del Sur de Europa, a España, a Portugal, y a Grecia. Y observamos, si miramos el ritmo de crecimiento económico, que son los países del Sur de Europa, los supuestamente indisciplinados, los aparentemente de cultura inferior, los que han sido los campeones en materia de crecimiento económico en los 80. No hay país en Europa que haya crecido a un ritmo más rápido que el de la economía española. Y si los españoles pueden organizar su vida política y económica, quizás otros países, con algunas raíces culturales parecidas, podrían hacer lo mismo.

Cabe señalar que si es cierto que hay una descomposición de la OTAN y una recomposición de la CEE, en ambos casos quien pierde es Estados Unidos, por un lado, porque su liderazgo político-militar se debilita y, por otro, porque uno de los motivos de la profundización de la CEE es hacerle frente a los Estados Unidos y, al Japón, no a los países comunistas, cuya participación ha sido muy pobre y promete seguirlo siendo, excepción hecha de China Popular.

En definitiva, los viejos bloques se van debilitando. Los que van surgiendo están orientados sobre todo hacia una competencia económica internacional en el Este de Asia, en Europa Occidental, en Norte América. Hay un bloque norteamericano que incluye a Estados Unidos y a Canadá y, de forma peculiar pero real, también a México.

Son bloques que incluyen no sólo lo meramente comercial, sino que buscan, todos, una política monetaria o cambiaria que es lo que se busca también en Europa en estos momentos. Se trata, sobre todo en Norteamérica y en Europa, de una integración que requiere de un intento por lograr lo que ya se había venido logrando en el Japón . Es decir, los gobiernos adoptan medidas específicas y necesarias para permitir a la empresa privada un marco más amplio de acción. No es una integración que dependa exclusivamente de los estados, ni de una magia en el mercado empresarial, sino que necesita simultáneamente de decisiones políticas y de una actividad empresarial.

6. En este Nuevo orden Económico Internacional, el Africa desaparece del mapa económico actual. Es posible que en la década de los noventa los países comunistas entren en un proceso de involución y América Latina podría desaparecer en una forma similar a la de Africa. Su capacidad para insertarse en esta nueva forma de ordenamiento internacional no es alentadora: la experiencia de integración en Centro América, en Sudamérica, o en los países del Caribe, ha sido relativamente débil, más bien pobre. No ha existido buena cooperación entre gobiernos, entre empresas. La inserción latinoamericana en la economía internacional requeriría de una integración que reconozca la importancia de la acción del Estado y la actividad de una empresa dinámica a nivel mundial.

7. Se observa, en otro orden de cosas, un desgaste político-interno de muchos estados. En la Unión Soviética, en China, en Polonia o aun en países de orientación comunista del Tercer Mundo como Etiopía hay un descenso en la capacidad de gobernar. Igual sucede con los países africanos en general.

Si nos acercamos a América del Sur, podemos ver que países como Argentina, Brasil y Perú, de hecho no tienen presidente. Hay una persona que ocupa la presidencia pero nadie la toma en cuenta. Y no hay presidente sobre todo en materia político-económica aunque también en otros aspectos. Encontramos de una manera más generalizada, sobre todo en varios de los países andinos como Bolivia, Pe-

rú y Colombia, un descenso de la capacidad del Estado para gobernar, ya sea por motivos de narcotráfico, o particularmente en Colombia y en el Perú, por actividades guerrilleras o por ambos motivos.

Por otro lado, se produce en América Latina el auge de una economía informal, que surge como respuesta al intento del Estado por gobernar y a la realidad de que el Estado, en muchos casos, gobierna mal. La economía informal es un dato más del descenso de la capacidad del Estado para ejercer su soberanía sobre el país. Pero además del desgaste de la capacidad de los Estados para gobernar, se observa en el continente la casi total derrota de todos los partidos de gobierno elecciones tras elecciones: en Argentina, en Chile, en Perú, en el Ecuador, en Colombia, en la República Dominicana, en el Salvador... Hay pocas excepciones, Venezuela, por ejemplo, en donde Acción Democrática, partido que ya ha sido gobierno logra ganar las elecciones presidenciales.

Este récord casi perfecto de los electorados latinoamericanos de castigar a los partidos de gobierno es muy distinto de la experiencia democrática en otras partes del mundo. En los Estados Unidos, el partido de gobierno puede ganar las elecciones. En Europa Occidental es relativamente normal que los partidos de gobierno ganen de cuando en cuando las elecciones. Sólo en América Latina se produce simultáneamente una profunda crisis económica, un desgaste del Estado y un castigo terrible a los partidos de gobierno. La

capacidad de diseñar políticas estables a mediano o largo plazo, es rotundamente imposible cuando nadie puede gobernar. Pero en otros países, ya no de América Latina, supuestamente exitosos en materia económica, aquellos que han logrado, en la década actual, ejercer el poder en momentos de crecimiento económico, también están en crisis. El partido gobernante del Japón podría quizá, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, perder las próximas elecciones. Igual podría suceder con el actual gobierno alemán y aún con España, a pesar del gran éxito económico del gobierno del partido socialista del presidente Felipe González.

8. A nivel de la economía internacional y del Sistema Financiero se dio un cambio importante en los 80. Cuando irrumpe la llamada crisis de la deuda externa latinoamericana en 1982, se observaba una uniformidad y coherencia de comportamiento político y económico por parte de los acreedores: banca privada, gobierno de los Estados Unidos, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. Y, paralelamente, una falta de unidad entre los deudores, que negocia cada uno por su cuenta, con variedad de consecuencias. Tomemos como ejemplo a dos países con circunstancias económicas muy parecidas: México y Brasil. Cuando hacen su negociación de la deuda en 1982, la diferencia de las tasas de interés que tienen que pagar, es como del 20 por ciento, lo que realmente es difícil de entender en esas circunstancias. Pero se trata de negociaciones totalmente separadas. En 1988 y comienzos de 1989

vemos por primera vez que los acreedores ya no tienen un frente común: los bancos privados llegan a arreglos específicos con los gobiernos latinoamericanos en particular, independientemente del Comité de Gestión de banqueros. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial conceden apoyo económico a algunos gobiernos latinoamericanos a pesar de que esos gobiernos no hayan logrado llegar a un acuerdo con el Comité de Gestión de los bancos. Eso ocurre, por ejemplo en tres casos: Argentina, Costa Rica y Honduras, países a los que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial conceden préstamos importantes si bien ninguno de esos tres gobiernos, en 1988 y 1989, había logrado un acuerdo con el Comité de Gestión de la Banca Privada Internacional. Es decir que se rompe ese frente de unidad que tuvieron en un momento de acreedores. Y hay casos en que se rompe también el frente de unidad entre el Fondo Monetario y el Banco Mundial. Este último ha estado dispuesto, en algunos casos específicos a proveer ayuda a gobiernos latinoamericanos que no habían alcanzado acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Es el caso de Argentina y México. Hay, pues, por primera vez, a fines de la década de los 80 una ventanilla para la negociación eficaz de gobiernos latinoamericanos que sepan hacerlo, toda vez que ese frente unido de los acreedores logra romperse en algunos casos. Sin embargo, persiste la ausencia de unidad entre los países deudores.

Se da, paralelamente, una politización en las negociaciones de la deuda que, si bien en 1982 mostraban variación según

los deudores, en 1988 y 1989 son casi idénticas entre los gobiernos latinoamericanos y la Banca Privada Internacional. Las tasas de interés y los plazos son prácticamente los mismos. La politización ocurre por la intervención del gobierno de los Estados Unidos en primera instancia, y más recientemente, con la introducción del plan Bradley, que busca la reducción de la deuda externa y el financiamiento concertado por parte de los países industrializados del Fondo Monetario y del Banco Mundial y que se caracteriza, además, por buscar la participación voluntaria de la banca internacional. La reducción del monto de la deuda acumulada en el Tercer Mundo sería de alrededor de un 20 por ciento, lo que en cifras equivaldría a unos 70.000 mil billones de dólares. El problema con el Plan Bradley es que o es insuficiente o hay que cambiarlo. Una reducción del 20 por ciento del monto de la deuda externa tendría, en términos de comportamiento financiero y real de los países latinoamericanos, un impacto muy modesto.

Por otro lado, la participación voluntaria de la banca internacional en el plan Bradley tiene una consecuencia negativa. Porque, ¿qué ocurriría si yo soy el banco acreedor de un país del Tercer Mundo o en particular un país latinoamericano? Tendría todos los incentivos al no participar voluntariamente en el plan Bradley, porque aquellos otros bancos que sí participan y a los que se reduce la deuda, son los que absorben el costo de la pérdida. Y una vez que la deuda externa se reduce en monto su valor residual en los mercados internacionales necesariamente sube. Es decir, es una

relación relativamente simple a nivel económico-financiero. Todo banco lógicamente va a desear que los otros participen en el plan Bradley, pero él no. A medida que cada uno de los bancos va sucesivamente decidiendo que no le conviene participar en el plan Bradley, el plan Bradley no funciona. Se requeriría, para lograrlo de un paso adicional: la obligatoriedad de la participación de la Banca Internacional, lo cual necesitaría a su vez, un acuerdo de los gobiernos de los países industrializados para forzar a cada uno de sus bancos, cosa por demás difícil.

El plan Bradley además implica, por parte del gobierno de los Estados Unidos, el reconocimiento de que solo no puede resolver los problemas de la deuda internacional y de que necesita de la participación en particular de Japón y, en general, de los organismos internacionales y de otros gobiernos.

9. En años recientes se ha promovido la idea de incrementar la inversión extranjera en varios países latinoamericanos, en particular la más pujante del mundo contemporáneo, la japonesa, que ha estado creciendo a un ritmo espectacular en México, en Brasil y en Panamá.

Algunas investigaciones en que el comportamiento de la empresa japonesa con el de la empresa norteamericana en contextos latinoamericanos muestran que, en general, las empresas norteamericanas son más renuentes o menos propensas a aceptar socios nacionales. En muchos casos hay

que forzarlas por decisiones de Estado a que lo hagan. A las empresas japonesas les resulta mucho más fácil aceptar socios nacionales, se trate de empresas privadas o de empresas del Estado en distintos países. Insisten más en tener un control real de su subsidiaria en cada país. Están muy dispuestas a contar con accionistas nacionales, pero en las transacciones internas, en el comportamiento interno, la subsidiaria japonesa es más japonesa de lo que es la subsidiaria norteamericana, y los vínculos que mantienen con Japón son mucho más fuertes que los que se observan en las empresas no solamente norteamericanas, sino también alemanas, francesas, británicas.

Una tercera dimensión de la comparación -la primera tiene que ver con la estructura de la propiedad; la segunda, con el control interno de la empresa y su relación con la matriz- es la que se refiere a la relación con los obreros en general. Las empresas japonesas se muestran mucho más dispuestas a compartir la autoridad del gerente con grupos de producción -obrer-, lo que estimula al trabajador y en parte explica los altos niveles de productividad de los obreros de empresas gerenciadas por japoneses. En general, las empresas gerenciadas por norteamericanos son renuentes a permitir la participación efectiva de los obreros en la dirección de la empresa.

Un cuarto nivel de comparación muestra, sin embargo, que las condiciones de trabajo, el horario y los salarios son inferiores en las empresas japonesas. En general, compa-

rando sector por sector, las norteamericanas pagan sueldos más altos y exigen horarios más cortos.

10. Por último, no existe en la actualidad una política de la Administración Bush hacia América Latina. Cuando hablo de ausencia de política me refiero a identificar objetivos, estrategias, tácticas, a tener un equipo de trabajo. No hay nada de eso. No es provechoso no tener una política hacia América Latina y tampoco es novedoso no contar con ella, ya en los 60 no la hubo.

Robert Pastor, asesor del presidente Carter para América Latina en el Consejo Nacional de Seguridad me confesaba destinar “el noventa por ciento” de su tiempo” de Panamá hacia el norte” y del resto, el 10 por ciento, ni siquiera todo a América del Sur. La experiencia de los 80 es por el estilo. Basta recordar la sorpresa del presidente Reagan cuando estalla la guerra entre Argentina y el Reino Unido por las islas del Atlántico del Sur. No había una política norteamericana hacia América del Sur. No la hubo en aquellos momentos y no la hay ahora. Y no es tampoco un problema partidista: no la hubo con el partido demócrata y no la hay en el gobierno del partido republicano. América del Sur no forma parte del diseño de la política exterior de los Estados Unidos. Ahora bien el gobierno del presidente Bush no tiene política hacia América Latina y menos hacia América del Sur, pero sí tiene un mecanismo de trabajo, que muestra dos aspectos importantes:

a) Hacerle frente a los problemas que surgen y no a problemas que quieren resolver de antemano, como parte de una política diseñada.

b) Es un gobierno al que le gusta coordinar, concertar, consultar, como lo demuestran cuatro decisiones importantes ya tomadas por el gobierno de Bush:

La primera sobre la deuda externa, que evidentemente incide en todo el continente, incluyendo América del Sur. El problema surge por un problema financiero general: el temor a un crack financiero internacional que afectaría a la banca norteamericana. Surge de ahí y no de una preocupación por América Latina. Surge, además tras la observación en materia de comercio internacional, de que los países latinoamericanos han sido los mejores clientes de las exportaciones norteamericanas y que la plaga económica que azota al resto del continente es una explicación parcial, importante, del déficit comercial general norteamericano. Es también necesario reconocer que la nueva política del gobierno del presidente Bush en materia de deuda externa, está motivada por el sistema financiero internacional. Cuando se habla en Estados Unidos del plan Bradley, se toma en cuenta la situación no solo de México o Brasil, sino también la de Filipinas, Zaire, Marruecos.

Es una respuesta a un problema financiero norteamericano que tiene una dimensión internacional. No quiere esto decir que el plan Bradley no sea una decisión importante, sobre

todo si evoluciona hacia algo más efectivo en el futuro. Pero es importante reconocer que no fue diseñado como parte de una política hacia América Latina sino que es la respuesta a otros temas que inciden en el continente.

El segundo gran tema es Nicaragua. La decisión del gobierno del presidente Bush de no pedirle al congreso apoyo militar para la lucha contra el gobierno de Nicaragua, tiene poco que ver con América Latina y, de hecho, inclusive con Nicaragua. Fue una decisión que podría llamarse de pacificación interna entre el poder ejecutivo y el congreso de los Estados Unidos. Lo que busca el presidente Bush es lograr un acuerdo con la oposición mayoritaria del partido Demócrata tanto en la cámara de representantes como en el senado, que le permita gobernar en otros ámbitos. En definitiva, una decisión cuyo motivo principal es la relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo que incide sobre Nicaragua, evidentemente, y aun sobre Centroamérica en general, pero que surge como respuesta a un problema de política interna norteamericana y no como un diseño de política hacia la región. Es, en realidad, un acuerdo que pospone otras decisiones que podrían tomarse en el futuro respecto de Nicaragua.

La tercera decisión importante del gobierno del presidente Bush tiene que ver con Cuba. Se firma a fines del mandato de Reagan un acuerdo sobre el cono Sur africano, que implica la retirada de las fuerzas armadas de Sudáfrica, de Angola, la independencia eventual de Namibia, etc. Cuan-

do se inicia la ejecución de este acuerdo se produce una crisis en Namibia y el gobierno de los Estados Unidos decide cooperar activamente con el gobierno de Cuba, de dos formas:

a) El gobierno de los Estados Unidos se compromete a exigir al gobierno de Africa del Sur que retire sus tropas y el gobierno de Cuba a persuadir a la SWAPO para que retire sus insurgentes de Namibia. Una cooperación muy concreta, muy específica, pero siempre en el marco de una política que, si bien le toca a un país centroamericano -Cuba- es en realidad una política hacia Africa, no hacia América Latina.

La última decisión importante es sobre Panamá. Allí se juntan la nostalgia de una parte del partido Republicano en relación con el Canal, el temor que surge en la década actual y que se profundiza en Estados Unidos por el narcotráfico, y la esperanza, parte importante de la política exterior norteamericana en los setenta y en los ochenta, de la democratización generalizada del continente. Responde todo esto a las nuevas bases de la política exterior norteamericana, que incluyen un aspecto tanto ideológico como militar y que están vinculadas una vez más, a un nuevo tema interno norteamericano: el consumo de drogas. Esta política incide en Panamá, pero responde al hecho de que Estados Unidos es el consumidor de sustancias ilegales más importante del mundo.

Ninguna de estas cuatro decisiones importantes: Deuda Externa, Nicaragua, Cuba y Panamá, surge como parte de una política hacia América Latina. Es más, todavía no hay un equipo gubernamental sobre América Latina. No hay una Subsecretaría de Estado sobre América Latina. Todas estas medidas han sido tomadas en las altas esferas de los Estados Unidos sin que exista un equipo responsable de América Latina.

Ahora bien, en torno a estos cuatro puntos es necesario destacar que no existe, como muchos sostienen una continuidad de la política de Bush en relación con la de Reagan. El presidente Bush rompe con la política de Reagan en lo que tiene que ver con la deuda externa y con la situación de Nicaragua.

Segunda observación importante: en el tema de la deuda externa hay una innovación. Se considera que la magia del mercado no va a resolver por sí sola estos problemas. Que se requiere una intervención deliberada del gobierno de los Estados Unidos para imponer costos a la banca privada, inclusive a la norteamericana. Una innovación sencillamente inconcebible en los esquemas políticos del presidente Reagan.

En tercera instancia, es importante subrayar el papel clave en materia de la deuda de la cooperación internacional con otros acreedores y, en el marco del plan Bradley, con los países deudores.

En el caso de Nicaragua, se produce un intento de cooperación con el congreso de los Estados Unidos, algo inconcebible bajo la presidencia de Reagan, pero también con los gobiernos centroamericanos que firman los acuerdos de Esquipulas o con el Grupo de los Ocho.

En el caso de la decisión de Cuba, hay la decisión de cooperar con el gobierno de la isla y de cooperar, en particular, con las Naciones Unidas. En el de Panamá, aunque hay evidentemente una decisión unilateral de reforzar las tropas norteamericanas en el istmo se observa otra decisión política que habría sido impensable bajo la presidencia de Reagan: acudir a la OEA, y adoptar una decisión que lleva a Estados Unidos a respetar iniciativas surgidas de la concertación entre gobiernos latinoamericanos.

