

# CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR

Para ordenar las publicaciones de la  
AFESE dirigirse a:

[presidencia@afese.com](mailto:presidencia@afese.com)

Para consultar guía de libros y  
revistas en:

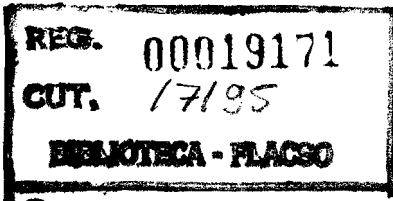
[www.afese.com](http://www.afese.com)

*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.



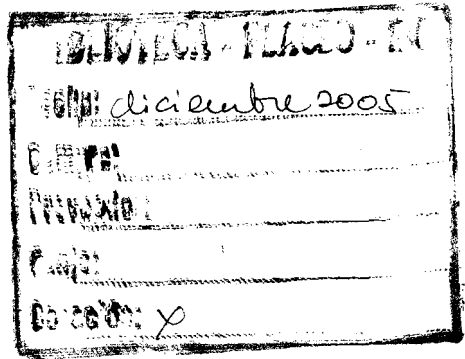
© AFESE - ILDIS

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

## **Presentación**

En el mes de abril de 1989, es decir, antes de los sucesos que conmovieron y transformaron al Este europeo, la Academia Diplomática "Antonio S. Quevedo", la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, contando con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS y la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior (AFESE) convocaron a un ciclo de conferencias sobre *"Los desafíos Internacionales de América Latina, en los albores del Siglo XXI"*, evento que se desarrolló en la ciudad de Quito.

Participaron en este certamen destacadas personalidades nacionales e internacionales, las que abordaron alguno de los temas, que, serán los desafíos de la Política internacional de América Latina en el siglo XXI.

Sin lugar a dudas, problemas como la violencia, el narcotráfico, las relaciones con el Gobierno del Presidente Bush, entre otros, son tratados con gran solvencia por los diferentes expositores que participaron en el encuentro, y de

ellos se podrían extraer importantes criterios sobre los cuales América Latina deberá tener una muy clara definición.

Sólo a manera de ejemplo, el lector encontrará en el presente trabajo, que las propuestas del Presidente Bush hacia América Latina, se encuentran limitadas por factores económicos internos y propios de los E.U., que llevan a pensar que propuestas como las del Plan Brady tendrá limitados logros. Así mismo los agudos problemas sociales que debe afrontar el gobierno norteamericano reducirá en la práctica la cooperación a la solución de esos y otros problemas que así mismo agobian a los gobiernos de América Latina.

Las experiencias vividas por países como Perú y Colombia han llevado a los científicos que nos visitaron a expresar la necesidad de redefinir estrategias frente a la violencia y al narcotráfico, pues, de una somera revisión de la cooperación internacional para combatir estos males, se encuentra que debe haber un vuelco total de estas estrategias, las mismas que deben pasar por desconocer definiciones hasta ahora dadas, los que se han basado en un gran peso de una visión bilateral del problema, -muy especialmente en el caso del narcotráfico- cuando al constatar los hechos, estamos enfrentando un problema altamente internacionalizado, por factores no solo del proceso de siembra, producción, transporte y consumo si nó, además, por todas las transacciones financieras que de este tráfico devienen y por supuesto por la venta indiscriminada de productos

químicos que se requieren en la transformación de la hoja de coca, factores éstos que a su vez generan fuertes presiones e influencia sobre la violencia.

El tema de los retos y desafíos que América Latina debe afrontar no se agota con la enunciación de algunas ideas sobre los mismos, será necesario profundizar sobre ellos y buscar que los países del mundo interesados en estas nuevas realidades de las relaciones internacionales, lleguen a objetivos comunes y definan acciones que favorezcan un nuevo tipo de intercambio, que se base en la eficacia de la solidaridad internacional.

Aspiramos que estos cuadernos apunten en esa dirección.

Dr. Reinhart Wettmann  
Director de ILDIS

Dr.  
Bruce Bagley  
Director del Centro  
de Estudios Andinos de  
la Universidad de Miami

## América Latina y la Administración Bush

No es aventurado afirmar que aún no existe una política exterior de la administración Bush, hacia América Latina. Hay algunos elementos que dan ciertas esperanzas tanto a los ciudadanos norteamericanos que pensamos que América Latina es importante para los Estados Unidos, como también a aquellos que estudian los Estados Unidos desde la perspectiva de América Latina. Es decir, tal política es embrionaria, y se encuentra, en realidad, apenas en su etapa de formulación.

Resulta necesario echar un vistazo a cuál es el legado o la herencia de la administración Reagan al gobierno del presidente Bush.

El primer problema que se advierte es que el congreso, a pesar de los esfuerzos del partido republicano, está dominado en ambas cámaras por el partido demócrata. Por otro



lado, el Presidente Reagan proyecta la imagen de un gran comunicador. Su carisma, lo lleva a una popularidad en los Estados Unidos de más de 75 por ciento de la opinión pública, que llega a veces al 80 por ciento. Es el presidente saliente más popular que se ha registrado en los Estados Unidos y al presidente Bush le va a resultar muy difícil igualar esta imagen, lo cual, en cierta forma, va a entorpecer su gestión presidencial por lo menos durante el primer año, hasta que nos acostumbremos, como pueblo, a su nuevo estilo de liderazgo.

Por otro lado, el déficit fiscal y el déficit de balanza comercial son problemas económicos que limitan la capacidad del presidente Bush tanto en la política exterior como en la política doméstica.

Los Estados Unidos enfrentan una crisis bancaria sin precedentes desde la gran depresión de los años treinta. Los estimativos más conservadores indican que los contribuyentes norteamericanos tendrán que gastar unos 100.000 millones de dólares del tesoro nacional, lo que significa que en un caso extremo, la cifra podría elevarse a 200.000 millones de gastos para poder sufragar dicho problema. Si es así, viviremos con un déficit fiscal grande de alrededor de 155.000 millones de dólares durante este año. Las posibilidades de destinar recursos a problemas del Tercer Mundo son pocas. Esto tiene otras implicaciones. Hay serios problemas en los grandes centros urbanos por el descuido que han sufrido los programas sociales en los Estados Unidos. El alza en los

presupuestos de defensa, se pagan, en parte, con los recortes en dichos programas sociales. Los serios límites que se les ha impuesto ya desembocan, a fines de los años 80, en serios problemas de vivienda, de empleo, de creciente racismo, de falta de educación, de capacitación, de crisis en el sistema de bienestar para los pobres en los Estados Unidos.

También se presenta como un problema, la epidemia de las drogas, que no aparece como un problema solamente de la clase media, sino que se concentra en ciertos grupos étnicos y raciales y en los estratos más pobres. En este contexto la violencia resulta, aunque no de modo directo del descuido de los políticos hacia los problemas internos de los Estados Unidos. Comenzar a resolver estos problemas también limita la capacidad del presidente Bush de atender otras necesidades como la crisis del medio ambiente en el Tercer Mundo, pero también crisis domésticas que se extienden a situaciones serias en los Estados Unidos: carreteras, puentes que caen, ferrocarriles que no funcionan, aeropuertos que se han deteriorado, problemas ecológicos. Estos son algunos de los problemas que podemos señalar y que van a costar mucho a la economía norteamericana.

Se han propuesto prioridades que no han sido atendidas durante casi una década en los Estados Unidos y que ahora constituyen problemas serios que van a ocupar las energías, a expensas de otras partes del mundo. Hay límites también en cuanto a política exterior, a los recursos que se pueden dedicar y al gasto que se puede asumir.

Al posesionarse el presidente Bush muchos confiaban en que habría un equipo coordinado y efectivo. Sin embargo, esto no ha sucedido, como era de esperarse tratándose de una persona que ha sido Vicepresidente durante 8 años. El ejemplo más sobresaliente y destacado por los periódicos norteamericanos es obviamente el nombramiento del Secretario de Defensa y el principal abogado o consejero del presidente Bush. Con ello se desmintió la famosa consigna de la "ética" que anuncia que ésta va a ser una administración que se preocupe por lo moral y lo ético. El Secretario de Defensa tuvo inversiones de cinco mil millones de dólares en el anterior negociado del plan Baker. Existen otros ejemplos, que han entorpecido la conformación de un liderazgo sólido durante estos primeros casi cuatro meses de la administración Bush, y que podrían dar paso a resistencias muy fuertes, tanto por parte de la derecha como de la oposición liberal que se oponen rotundamente a Bush.

Bush ha sido lento en consolidarse y consolidar su liderazgo, en la política exterior en particular, lo que ha impedido avanzar en el diseño de programas nuevos e innovadores para América Latina.

Hay, sin embargo, algunos signos de moderación en la administración Bush, que estuvieron ausentes en la administración Reagan. ¿Cuáles son estos signos?

En primera instancia, el Plan Brady que ha planteado un vuelco sustancial en relación con las políticas anteriores del

Presidente Reagan, cuya política frente al endeudamiento tuvo varias etapas. En una primera etapa (1981-82), se exhibe una desconfianza total frente a las entidades multilaterales como el Banco Mundial o el BID.

Una segunda etapa está marcada por la crisis mexicana. México debe alrededor de 11 millones de dólares por servicio de la deuda. Ha reservado 6.000 millones de dólares. Los Estados Unidos sabían que no había otra alternativa. El desgaste de México es notable, los Estados Unidos están conscientes y renegociaron con México, y más efectivamente, a través del Plan Brady. Sin embargo éste no ofrece, en principio, sino un 20 por ciento de alivio lo que resulta insuficiente tomando en cuenta que se habla de necesidades a largo plazo.

Al mismo tiempo, los Estados Unidos buscan recuperar para la banca norteamericana gran parte del resto y, en este sentido, hay que considerar que los precios del mercado serán más o menos altos comparados con los del mercado secundario, que han bajado bastante. Hay por lo tanto limitaciones, -sobre todo, dada la escasez de detalles que hay todavía sobre este plan-. Y surgen ciertas reservas en cuanto a sus postulados iniciales, además de problemas y fricciones con la Reserva Federal que es la nombrada por el anterior presidente. El propio presidente de esa institución ha dicho “no estamos dispuestos a cambiar las reglas del juego que permiten a los bancos norteamericanos descontar en la forma planteada por Reagan”.

De modo que resultan previsible rivalidades, tensiones, conflictos entre las agencias norteamericanas.

En segundo lugar, Centroamérica. Obviamente el Presidente Bush tiene un criterio avanzado frente a la política cerrada y aferrada a los "Contras". Tenemos, por un lado, signos de pasos positivos de reconocimiento a los Acuerdos de Esquipulas, pero, por otro, una actitud de inmovilidad de la administración Bush frente a los "Contras". Honduras ha negociado aumentos en la ayuda norteamericana a cambio de la permanencia de los campamentos militares en la frontera con Nicaragua y esto probablemente entorpezca la negociación.

Existe también una retórica norteamericana que se ha planteado la consolidación de la democracia. Sin embargo, hay una variedad de criterios en torno a qué es la democracia en países abrumados por presiones y sanciones norteamericanas, que los subordinan a los intereses de Estados Unidos.

En este contexto, la política Bush es una de las grandes interrogantes: ¿Qué va a hacer en cuanto al desarrollo económico de la región que constituye el punto central de la recuperación de la estabilidad del crecimiento de los Estados? ¿Y qué de la economía norteamericana y los recursos disponibles para nuestra política exterior?

No se ve claramente otras contribuciones de la adminis-

tración Bush más allá de un alivio parcial. Esto va a limitar la influencia norteamericana, por un lado, y a desembocar problemas en varias partes del Tercer Mundo en cuanto a asuntos de desarrollo, por el otro.

Finalmente, no es muy clara la actitud del presidente Bush frente a la revalorización de la Organización de los Estados Americanos y de otros elementos del sistema intergrupar. Uno de los primeros signos es que ante los llamados para la integración de Cuba, la administración Bush se ha mostrado cautelosa, por no decir negativa. Estos, además de otros elementos, hacen pensar que va a tomar mucho tiempo reconstituir la Organización de los Estados Americanos, foro vital para la reconstrucción de los lazos entre los Estados Unidos y América Latina.

Todo esto permite afirmar que si bien hemos visto algunos avances parciales y limitados, hasta el momento no hay una política coherente de los Estados Unidos hacia América Latina.

**Felipe Mac Gregor**  
Presidente  
de la Asociación Peruana  
de Estudios para la Paz.  
Lima

## **La violencia en la historia de los países andinos**

Tratar de la violencia, es tratar de un tema sumamente amplio. Y tratar este tema reclama además una especie de toma de posición. ¿Dónde estoy? ¿Dónde me coloco? ¿Qué cosa es en realidad lo que me inspira? Además de mi vocación de sacerdote y mi profunda esperanza cristiana, mi profundo amor a mi país y a América Latina, yo diría que me inspira mucho intelectualmente la posición de Weber, toda su creación, lo que Weber llama los grandes dominios; el dominio racional, el dominio valorativo, el dominio efectivo, el dominio tradicional, el dominio carismático. Obviamente mi adhesión a Weber, no es una adhesión incondicional.

Weber veía que la construcción racional del mundo, ese dominio racional con el que él tanto soñaba, se le escapaba de las manos. Sintió lo que probablemente sienten los grandes genios cuando llegan a la culminación de un pensamiento y sienten que ese pensamiento se quiebra.

Weber es un político frustrado. Posiblemente no quiso ser el gran sabio que fue, como el político que no fue. Representa la culminación de un proceso que empezó en el siglo trece cuando los señores feudales empiezan a darle al poder del Emperador el dominio en ciertos actos de lo que se llama hoy "las disposiciones del Estado sobre la Vida, las restricciones del poder feudal". Weber vio el peligro del dominio carismático del mundo. Asistió a las primeras manifestaciones del nacionalsocialismo, una de las formas más dramáticas del dominio carismático que hemos vivido, hasta el más reciente: el de Jomeini.

Vio, además, que la sociedad racional podía ser destruida por lo que él mismo llamó el monstruo burocrático.

En un capítulo de sus reflexiones sobre ciencia y política, habla del tremendo peligro del monstruo burocrático.

Marcuse, en una famosa conferencia que dió en la Facultad de Sociología de Heidelberg, habla de la contribución de Weber a la Sociología. Muestra cómo se encuentran en Weber los principios que explican esta especie de deshumanización de la que somos parte. Cómo en realidad el mundo, por el dominio burocrático excesivamente tecnológico, va construyendo las cuevas donde los hombres vivirán en el futuro. Weber vio la violencia, la racionalizó. Durante mucho tiempo todos hemos racionalizado la violencia. Weber la hizo el atributo fundamental del Estado. Y esa es la razón para hacerlo hablar al momento de tratar un tema



como el de la violencia en los países andinos. Weber fue el primero en establecer el cuerpo jurídico, que después ha pasado a ser el de todos nuestros países por el cual el monopolio de la violencia legítima lo tiene el Estado.

Ese monopolio de la violencia, hoy no lo tiene el Estado. Lo que es más, nunca lo tuvo.

Hay que estudiar la violencia desde muchos puntos de vista. A la violencia se acercan los filósofos, los teólogos, los economistas, los escritores políticos, los sociólogos. A la violencia nos acercamos curiosamente, y con mucha más fuerza, nosotros, los hombres que creíamos hace mucho tiempo tratar este problema con exclusividad. Se acercan hoy los biólogos. Los ecólogos. Los que estudian el comportamiento animal. Se acercan los psicólogos y se acercan los psicoanalistas.

Hace dos años o tres años en Sevilla, España, con ocasión del año internacional de la paz, un grupo de científicos de estas disciplinas del comportamiento humano firmaron una famosa declaración en la que dieron cinco razones para probar, que científicamente es falso que la violencia sea un instinto del hombre y que es falso que en el código genético del hombre esté escrita la violencia. Es decir, para probar lo contrario de lo que por mucho tiempo habíamos leído sobre el tema. Todo lo contrario de lo que dice Lorenz, por ejemplo. La violencia, pues, es un tema que está presente en muchos ámbitos.

Entre los filósofos, el siglo empieza con Nietzsche. Este es la afirmación de la voluntad de la formación de poder. La voluntad de poder es la voluntad de hacer violencia. Es establecer el dominio del amo sobre el esclavo. Cuando uno desdibuja la filosofía de Nietzsche, cuando uno ve de cerca lo que dice es el derecho, que tiene el amo sobre el esclavo, que tiene el hombre para hacer violencia, cuando a nosotros nos ofende el comportamiento de los países avanzados, no tendría uno que ofenderse tanto: se trata de la realización del pensamiento de Nietzsche, el de la supremacía del grupo de los amos sobre los esclavos.

La violencia en Nietzsche es connatural a su pensamiento, a su voluntad de poder.

De Nietzsche a Sartre, el tema de la violencia no es muy tratado por los filósofos. Curiosamente, en Sartre hay una legitimación de la violencia. En la "Crítica de la Razón Dialéctica" afirma que la violencia mantiene junto al grupo, al grupo que domina y al grupo dominado.

La "Crítica de la Razón Dialéctica" está construída como el intento por afirmar la praxis del individualismo y la libertad. Un intento frustrado, pero que se centra de nuevo en torno a la noción de que los hombres nos hacemos, los unos a los otros, en violencia. La violencia es indispensable. La violencia la usan los teólogos. Juan Pablo II acaba de publicar una encíclica que se llama "La Solicitud del Cuidado de las Cosas Sociales", y en ella habla de la estructura del

pecado. Ya no habla del pecado individual. Habla de la estructura, de que en la organización del mundo hay un pecado. Y ese es el camino que sigue la Teología de la Liberación. Es la contribución de América Latina al pensamiento y a la reflexión teológica, es el camino de la reflexión sobre la violencia estructural.

Los sociólogos han tratado la violencia como lo han hecho los políticos. Entre los científicos políticos hay que citar a dos hombres que son, en este siglo, hombres luminares, hombres claves: Lenin y George Sorel.

George Sorel escribió el primer libro sobre la violencia: "Reflexiones sobre la Violencia". Siete ensayos en los cuales prueba que la violencia no solamente es hermosa sino que es moral, tiene la justificación del derecho del débil, del oprimido. Es el punto de vista contrario al punto de vista de Nietzsche.

Lenin, por su lado, sostiene que no habrá transición al nuevo Estado si no hay revolución violenta.

Lenin sostiene que la Declaración de los Derechos Humanos fue un paso favorable pero no suficiente. Marx, en la primera parte de "El Capital" afirma que "la creación de las Abadías en Inglaterra favoreció mucho a lo que era el bienestar de los campesinos", pero que eso no era todo. Había que avanzar más.

Entre los hombres que más han estudiado la violencia, está el grupo de sociólogos nórdicos, y de entre ellos el que tiene la primacía es Johan Galtung, quien, por primera vez, formula lo que él denomina la teoría de la violencia estructural. No solamente existe la violencia de una persona hacia otra, sino que hay la continuación de esta violencia de un grupo a otro grupo, lo que ya forma parte de la trama de la sociedad.

Galtung incluso ofrece una definición de la violencia, muy alejada de la concepción tradicional que de ella tenemos. Sostiene que la violencia se presenta cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera en sus realizaciones afectivas, somáticas y mentales, que están por debajo de sus realizaciones potenciales.

La violencia no es quitarle a uno lo que tiene, la violencia es, en realidad, ponerle a uno en condición de no poder llegar a hacer lo que puede y debería llegar a hacer en condiciones normales.

Galtung proporciona ejemplos claros, por ejemplo, en torno a longitud de vida.

¿Por qué en los países avanzados el promedio esperativo de vida es de 65 años y entre nosotros puede ser de 38? ¿Qué tienen los que nacieron en el norte? ¿Qué derecho para tener una vida más larga?

Lo importante es en realidad rescatar la noción de que la violencia no está necesariamente vinculada a la intencionalidad de hacer mal. Galtung sostiene que ésta ha sido una de las grandes frustraciones del desarrollo del análisis de la violencia, porque se la ha mantenido solo en el ámbito de lo moral, ético-moral, sin dejar que se expanda o que sea vista en sus otros ámbitos: el sociológico, el de las relaciones entre los hombres.

Obviamente, se trata de una distinción muy difícil porque las realizaciones potenciales de una persona no son sólo las que ella tiene como tal, sino las que tiene en un grupo determinado.

En la violencia interviene también la economía. Nosotros, sobre todo los americanos del sur, los latinoamericanos, hemos contribuído mucho con la famosa teoría de la dependencia.

La dependencia, como tal, es una caracterización de la economía. Esto filosóficamente es de las cosas más exactas, de las categorías que se toman en el sentido filosófico más puro, en el sentido que le da Kant, por ejemplo, a la crítica de la Razón Pura. Es una relación Pura.

La dependencia es una relación de carácter muy particular. Las relaciones madre-hijo, por ejemplo, son una manera de ser de dos seres, de dos cosas, de dos personas, de dos entes que están vinculados entre sí. Y esta relación tiene como

característica la de que uno no puede existir sin el otro: no puede haber hijo sin que haya madre.

Los economistas sostienen que la relación en economía es tan perversa que mientras haya subdesarrollados habrá países desarrollados, o mientras haya países desarrollados, en términos actuales de intercambio, habrá necesariamente países subdesarrollados. Esta es la violencia. El desarrollo de aquellos se da a expensas de éstos. Este es el lazo. Esta es la vinculación.

En definitiva los estudiosos de la violencia afirman, como decía Weber, que para que haya grupo humano se necesita conflicto, se necesita lucha.

Partamos todos de una constatación muy obvia: en la vida el conflicto es una parte indispensable. Si no hay conflicto no hay progreso. Y los conflictos se solucionan por la violencia o por la paz.

Violencia es la privación a uno, del uso de la fuerza para privarle del derecho que tiene para la persecución de su expansión normal.

Desde esta perspectiva de definición voy a referirme a dos hechos históricos: las revoluciones y las rebeliones del siglo XVIII; y en el siglo XX, un fenómeno actual y doloroso como en el Perú, Sendero Luminoso.

La Revolución de Tupac - Amaru fue la culminación de una serie de procesos revolucionarios que se desarrollaron durante todo el siglo XVIII.

Carlos III, quien inició el Gobierno de los Borbones en la Colonia trató de racionalizar la administración. Para hacerlo estableció una serie de medidas administrativas: un impuesto general de tipo personal a quienes no lo tenían antes: los indios, los zambos, los mestizos. Pero no sólo generalizó el impuesto sino que ordena construir casas de aduanas para controlar el tráfico de la producción. Incrementa, además, la alcabala del 4 al 6 por ciento. Es decir, una serie de medidas que constriñen al hombre. El Rey Carlos III hace lo que hacen todos los Estados modernos: busca todos los caminos posibles para apretar con impuestos.

Durante la Colonia, no nos engañemos, hubo constante agitación. Eso de pensar que nosotros fuimos hombres muy buenos, que nos sometimos muy generosamente al Rey, Nuestro Señor, está bien para que lo digan los visitantes y los Virreyes. No hubo tal. La rebelión fue un hecho constante. El conflicto fue constante.

Pero lo que se desató contra Carlos III acontece lo siguiente: se había madurado mucho en la organización, sobre todo en la región cerca del Cuzco, Tinta, Tintancuno.

Había en los Incas, en los coyas, en los habitantes del Perú, en los aborígenes peruanos una especie de apocalipsis victoriosa.

Los primeros cristianos, los sacerdotes, habíamos enseñado a los indios las verdades finales. Y una de ellas era el juicio final: el castigo de los buenos y de los malos. Eso había grabado de una manera muy curiosa en toda la organización indígena. Esperaban el Pachacuti.

Se levanta Tupac-Amaru, y con él, algunos peninsulares. No sólo se levantan los nacidos en el Perú, los criollos, sino que se levantan los indios.

Volvamos a Galtung. La rebelión Tupamarista es una presión de naturaleza física. Hay movilizaciones, hay batallas, hay prisiones, hay torturas, hay muertos: es una presión de naturaleza social. Los rebelados presionan a los que hasta entonces habían sido los dominantes, que ya no están seguros de poder continuar con la dominación, de mantener los ingresos recibidos con la opresión de los indios.

Hay algo también muy sutil, sobre todo para muchos de estos hombres que tenían conciencia y vivían según su conciencia, y que tiene que ver con la naturaleza, y la legitimidad del dominio. Un grupo numeroso de españoles se cuestionó siempre si les asistía o no el derecho a tener dominio sobre los indios. Era el cuestionamiento de la fe predicada, de la fe recibida.

En la rebelión ahorcaron a curas. Ahora bien Tupac-Amaru quería, en su gran visión, presentarse en el Cuzco como el nuevo Rey, sin depender para nada del Rey Carlos III, sino



vinculado al obispo del Cuzco, el señor de todos los peruanos, el señor de todos los que habitaban entonces el dominio español. Esta presión es ejercida directa e indirectamente por Tupac-Amaru, por los peninsulares que lo siguen así como por los criollos mestizos e indios. Y es ejercida también, sobre otros peninsulares, criollos, mestizos e indios. Si esta presión disminuía, eventualmente anularía el potencial de realizaciones individuales de cada uno de los grupos sociales detentores del poder. Los que lo detentaban veían amenazada la posibilidad de continuar haciéndolo. Así descrita la rebelión de Tupac-Amaru, es la respuesta violenta a la dominación violenta impuesta por los españoles y más particularmente odiosa en las circunstancias de las reformas Borbónicas antes mencionadas.

La rebelión fracasó. ¿Por qué? Porque dentro del movimiento revolucionario había dos tendencias: la primera, más o menos moderada, la de Tupac-Amaru. Y la otra, la de los exaltados, que querían arrasar con todo y con todos.

Sendero Luminoso no puede invocar a ningún hombre, a ninguna figura concreta que pueda de alguna manera representar todo el pasado. Ellos han hecho cosas, algunas de ellas novedosas, algunas de ellas bien hechas. Trabajar sobre los grupos incaicos, por ejemplo, aunque muchos de sus dirigentes ni siquiera sabían quechua. Han pasado varios años aprendiendo y visitando toda la zona del departamento de Ayacucho. Es una rebelión marxista, lo cual no quiere decir que sea mala o buena. No se trata aquí de

condenar o de satanizar. Es la aplicación fanático-litera de dichos marxistas. Lenin sostiene que la revolución violenta será necesaria para que desaparezca el Estado. Dice a continuación que el Estado siempre va a tener función de Estado, pero que será un Estado de tipo diverso. Y que hasta que ese Estado exista, dice textualmente Lenin, muchos de los elementos del estado burgués deberán continuar.

Pero nada de esto resulta siquiera posible de pensar en el esquema ideológico de Sendero Luminoso. Sendero Luminoso es todo o nada. Se trata de destruir absolutamente todo, de la subversión total para construir no se sabe qué.

Uno de sus máximos líderes se limita a decir :”¿Por qué tengo yo que dar razón de lo que va a venir después? ¿Acaso la historia no se va haciendo ella a sí misma?

Dice Suvilla, hablando de nuestra vida: “somos porque fuimos, seremos porque somos”; el futuro se está haciendo en el presente; el futuro no es sino el sabio manejo del presente.

Sendero Luminoso es en realidad un grupo de dogmáticos marxistas que han establecido el dominio del terror, que han establecido una serie de relaciones sumamente difíciles de entender con fuerzas como las del narcotráfico para tratar de destruir lo que es y lo que existe.

Lo tremendo de Sendero es que haya levantado de nuevo la

bandera de las grandes reivindicaciones indígenas. Lo tremendo es que cuando pueden liberar a los indígenas no solamente que no lo hacen sino que, por el contrario los subordinan de forma despiadada.

El campesino es un hombre con permanente sentido de dignidad y de sabiduría. Y al enfrentarse a un comisario que le dice lo que hay que sembrar o lo que hay que dejar de sembrar, o lo que se debe o no se debe hacer con las reses y las vacas, empieza a dudar de la sabiduría de ese señor comisario. Es a ese nivel que llega este tipo de dominio.

Sendero es un fenómeno muy complejo que puede afectar el futuro democrático de América. Todos tenemos que estar perfectamente conscientes de que es como una especie de enorme quiste que ha salido en nuestro país y que interrumpe su proceso y su evolución normal. Y no solamente lo interrumpe, sino que destruye y retrasa: ya hay más de trece mil víctimas. Hay daños y destrucciones de todo tipo: descarrilamientos de trenes cargados de material, destrucción de torres, de caminos, de torres de conducción de electricidad, robos de niñas. No tienen la obsesión mitológica de la huelga general que para Sorel era la gran expresión del marxismo, el gran instrumento para abrir el futuro. Aplican mal los métodos de lo que fue el Maoísmo en China o el movimiento de Ho Chi Min. Y emplean términos, que empleaba Mao, muy vinculados a toda esta manera casi apocalíptica de ver el futuro.

Es una rebelión que sucede en los Andes, pero no es una rebelión andina. Es muy distinta de las rebeliones andinas del pasado que, ciertamente, nos condujeron a la independencia.

Se hace extraordinariamente duro pensar que el camino de América Latina pueda pasar por el tremendo callejón oscuro de lo que es la desgracia, la sangre, el dolor, la destrucción, la muerte que siembra el odio. Al joven de Sendero Luminoso se le enseña dos cosas: que hay que destruir y que el valor de la vida es absolutamente cero, como un grano de polvo en el universo. Esa es la frase ritual con que son entrenados. Esperar que por este túnel deba pasar nuestro país, debemos pasar las naciones de América Latina, es algo que me resisto a creer.

Eduardo Pizarro

# **Evaluación de la Cooperación Internacional para Combatir el Narcotráfico**

El fenómeno del narcotráfico ya no es un problema nacional de Colombia, de Perú, de Bolivia. Es un problema que afecta de manera creciente al conjunto del sistema internacional y que, como tal, exige para superarlo una cooperación entre todas las naciones del mundo.

Esta visión ya comienza a concretarse con la Conferencia de las Naciones Unidas para la aprobación de una convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que se reunió en Viena del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988 y que ya está definiendo el marco de esta cooperación internacional.

Múltiples indicadores muestran esta internacionalización del narcotráfico: la separación de los centros de producción de la hoja de coca o de amapola de los centros de procesa-

miento; los laboratorios clandestinos; la multiplicidad de vías para el transporte de la droga, a través de diferentes naciones, y, la existencia de centros consumidores, en países diferentes a los originalmente productores de la hoja.

Esta internacionalización de la droga se expresa igualmente en el lavado de dólares a través del sistema financiero internacional y de la venta indiscriminada de insumos de origen norteamericano o europeo, fundamentalmente de la República Federal Alemana, países que no tienen ningún mecanismo de control para la exportación de productos como éter, acetona, amoníaco, ácido sulfúrico, cloroformo; de veinte químicos que entran en la transformación de la hoja de coca.

Esta internacionalización se prueba también con la existencia de bandas delincuenciales de carácter multinacional, con la creciente interrelación de bandas colombianas con bandas de otros países europeos y norteamericanos, y se expresa, finalmente, en el hecho de que en el país que sufra la presencia de la droga, se disparan los índices de criminalidad, se presenta una creciente corrupción de las autoridades o el fomento de conflictos de otro orden, por ejemplo, político, gracias a los recursos del narcotráfico. Es lo que ha ocurrido en Colombia o en el Perú, donde grupos insurgentes guerrilleros se han beneficiado del narcotráfico para obtener financiamiento para sus armas. Es decir, comercio, lavado de dólares, insumos, transgresión de normas, son cuatro índices de esta mundialización de la droga.

La internacionalización de la droga se convierte, además, en un factor grave de tensiones en el sistema internacional. Es fuente de conflicto entre los países; se han producido crecientes problemas entre EE.UU. y Colombia, EE.UU. y Honduras, y otros países, debido a que los EE.UU. consideran que no se ha hecho lo suficiente en el combate contra la droga. Y esa posición norteamericana se ha convertido en fuente de sanciones económicas, financieras, etc.

Según datos de Naciones Unidas, en el mundo hay aproximadamente 47 millones de drogadictos. Y, de acuerdo con informes del DEA norteamericana, EE.UU. consume el 60% de todos los estupefacientes de la tierra.

Nueva York tiene el poco honroso primer puesto, con un 35% del consumo total norteamericano. Esta dimensión de la droga en los EE.UU. ha llevado al partido Demócrata a ubicar el narcotráfico como la gran amenaza para la seguridad nacional de los EE.UU. en la década de los 90. Mike Dukakis afirmaba a menudo durante su campaña lo siguiente: " Nuestra seguridad no está amenazada por los sandinistas, sino por las drogas", lo cual demuestra la preocupación de los dirigentes norteamericanos por el nivel que ha alcanzado la drogadicción. La opinión pública norteamericana está dividida.

Algunos medios de información siguen afirmando, contrariamente a la experiencia de los años 80, que la clave del narcotráfico está en la oferta y no en la demanda.

Otras personas, como el Alcalde de Nueva York, llaman a los países productores de la droga “naciones enemigas” y buscan que se les corte toda ayuda financiera por parte del gobierno norteamericano. El Alcalde de Nueva York habla inclusive de la necesidad de invadir estos países, de bombardear la ciudad de Medellín para acabar con el Cartel de esta ciudad. Sin embargo, se comienza a percibir en los EE.UU. cambios significativos en la percepción del fenómeno de la droga, como puede verse en la nueva ley antinarcoóticos del año 88 de los EE.UU. que ya empieza a ubicar el problema fundamentalmente en la demanda, en el consumo norteamericano, más que en la oferta y en la producción. Y esta nueva percepción está abriendo paso a una nueva política internacional que va a ser infinitamente más eficaz.

En todo caso, la tradicional separación maniquea entre países productores y países consumidores ya perdió toda validez, como afirma Sergio García Ramírez, el Procurador General de México: “Hemos desarrollado un -dice- punto de vista en blanco y negro de países productores donde hay delincuentes y de países consumidores donde hay víctimas”. Un punto de vista incorrecto, porque en los países consumidores hay una creciente producción de drogas para consumo interno. La marihuana en los EE.UU. es el segundo productor en extensión agrícola después del maíz, y en cuanto a la exportación, hay niveles alarmantes de lavado de dinero y financiación para el narcotráfico. De manera similar, en los países productores hay un creciente consumo. De modo que cuando en los EE.UU. hoy en día la



marihuana ocupa el segundo renglón en la producción agrícola después del maíz y satisface el 50% del consumo de esta nación, los EE.UU. ya no pueden hablar de que es un país víctima del narcotráfico, porque es un país crecientemente productor. E igualmente, nuestros países no son simplemente productores, porque ya están sufriendo el problema del consumo interno. Esta imposibilidad de separar países productores de países consumidores demuestra, además, la necesidad de una lucha internacional contra este flagelo.

Tres temas merecen reflexión en ese contexto: el nuevo enfoque que se abre paso a nivel internacional para la lucha contra el narcotráfico; la legalización de las drogas, con argumentos a favor y en contra; y, la nueva ley antinarcóticos de 1988 de los EE.UU. y la Convención de Viena, como intentos de establecer nuevos lineamientos para una política antinarcóticos en el mundo.

Resulta evidente que la guerra contra el narcotráfico no ha dado los frutos esperados. Incluso en EE.UU. múltiples analistas plantean que la guerra se está perdiendo. Si se quiere abrir perspectivas de éxito, hay que replantear la lucha a partir de tres nuevos criterios. Primero: la prioridad más importante para los EE.UU. es dedicarse a contener su propia demanda de narcóticos. Debe destinar más dinero a los programas de prevención y rehabilitación y hacer más investigaciones para determinar qué medidas específicas son las más efectivas para reducir la demanda. En segundo

los años 80. De modo que es indispensable comenzar a delinear un nuevo enfoque.

Primera tesis: ¿Por qué ha fracasado la lucha contra el enemigo y contra el consumo interno? ¿Por qué ha fracasado la lucha contra la oferta y por qué hay que plantear la lucha contra la demanda del mercado norteamericano? Varios argumentos se pueden plantear. La campaña contra el consumo interno, iniciada por Nancy Reagan con sus súplicas a favor de la frase "SIMPLEMENTE DECIR NO", ha sido en extremo tímida hasta épocas muy recientes.

Si la demanda continúa alta, aun el sellado de las 90 mil millas de costas que poseen los EE.UU. será vano y, como se ha demostrado en los años recientes, las políticas de simplemente sellar la frontera norteamericana han conducido a lo siguiente: debido a que es más fácil introducir coca que marihuana -esta última es más grande, más voluminosa, menos rentable a diferencia de la primera- el sellado de las costas ha permitido que cada vez sean los productos más rentables y menos voluminosos los que comiencen a predominar. Hay entonces un traslado de la marihuana hacia la coca y, crecientemente, hacia la heroína, con la producción de la amapola en Colombia.

Por otra parte, ya comienza a producirse la marihuana en territorio norteamericano, o a darse, en forma creciente, lo que se llama las drogas de diseñador, hechas con productos químicos. Ya se produce en los EE.UU. la coca farmacéutica,

aunque todavía a un precio demasiado alto para ser rentable. Pero en el momento en que la coca colombiana o latinoamericana ya no acceda al mercado norteamericano, la farmacéutica puede sustituirla. Un argumento a favor de la lucha contra la demanda y el consumo norteamericano. Por otra parte, las medidas de la administración estadounidense contra el narcotráfico han sido las más costosas de la historia de los EE.UU. De 800 millones de dólares en 1981 se pasó a 4.300 millones de dólares en 1989, lo que de acuerdo con el Consejo para Política sobre Drogas representa el mayor incremento en represión legal y potencial humano en la historia de ese país.

Pero gran parte de este esfuerzo ha sido inútil. Como dice un profesor de la Universidad de Michigan: "La reducción de la oferta ha sido un fracaso total. La oferta de cocaína nunca ha sido mayor, el precio nunca ha estado tan bajo y la droga es más pura que antes. Básicamente perdemos en el campo de batalla de la oferta y, en mi opinión, continuaremos perdiendo, inclusive si en la lucha gastamos una cuarta parte del tesoro". La razón, dice este profesor de la Universidad de Michigan, "es que independientemente del número de narcos o de funcionarios corruptos eliminados, otros 50 ó 100 están listos a ocupar su plaza ante la inmensidad del mercado interno norteamericano".

Si se eliminan 30 mil hectáreas de matas de coca que hay por ejemplo en Bolivia, siempre habrá otras tierras disponibles para producir la mata de coca. De ahí que se plantee la

necesidad de nuevas políticas orientadas a la prevención y la rehabilitación, hacia el estudio de los factores de adicción, hacia las relaciones entre adicción y problemas sociales entrelazados tales como el desempleo juvenil, la marginalidad urbana, etc.

Segunda Tesis: ¿Por qué los EE.UU. deben pasar de ejercer presiones sobre América Latina a buscar que cada país diseñe sus políticas a nivel nacional y de acuerdo con sus características nacionales? Se plantean los siguientes factores: 1. Porque las presiones de los EE.UU pueden resultar efectivas a corto plazo pero llevar al desprestigio creciente de su política. Algunos ejemplos recientes: El caso de Panamá, donde las presiones económicas y diplomáticas contra el régimen del General Manuel Noriega no solamente no lograron el objetivo de derrocarlo, sino que causaron graves e irreversibles daños a la economía panameña, despertando sentimientos antinorteamericanos muy fuertes. El segundo ejemplo es Honduras, un aliado de Washington cuya política antisandinista lo ha aislado del contexto latinoamericano y en el que funcionarios norteamericanos montaron el secuestro de la figura del narcotráfico, saltando por encima de la soberanía de Honduras, país sin leyes de extradición que permitiera extraditar a sus ciudadanos y causando un impacto muy negativo sobre la política norteamericana. Un tercer ejemplo: los EE.UU. han buscado en los últimos años ligar el tema de la lucha contra las drogas con otros aspectos de sus relaciones bilaterales con diferentes países del área latinoamericana. Esto ha generado sentimientos

antinorteamericanos muy fuertes que van en detrimento de su política antinarcóticos. Por ejemplo, las leyes públicas 92246 y 92247 condicionan el voto de la representación norteamericana ante el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y ante el Banco Mundial, a la certificación presidencial de que determinados países hayan cumplido o no con sus acciones anti-droga.

Otro ejemplo: las ayudas contenidas en la iniciativa para la Cuenca del Caribe quedan igualmente condicionadas a la política anti-droga de estos estados. Y en un documento reciente de la Casa Blanca titulado "1988: Estrategia Nacional para la Prevención del Uso y Tráfico de Drogas", se dice lo siguiente: "cuando sea necesario y apropiado, la estrategia contra las drogas requiere que las decisiones de Estados Unidos en términos de asistencia externa y otros asuntos tales como el financiamiento de la deuda, estén ligadas a la voluntad del país receptor para incrementar el más vigoroso programa de ejecución de las leyes contra narcóticos".

Es decir que los condicionamientos para el suministro de asistencia y crédito y las iniciativas de retaliación y de mano dura contra supuestos transgresores latinoamericanos, hace que nuestros países queden sujetos a los lineamientos de la política norteamericana antidrogas para poder recibir asistencia. Esto, efectivamente, genera resentimientos nacionales en nuestros países, lo cual no favorece la política antinarcóticos norteamericana.

El Washington Post decía en un editorial reciente: "Estados Unidos busca actuar con socios locales, pero en ambos países, Panamá y Honduras, han ido un poco lejos y las respuestas han destapado enormes depósitos de antiamericanismo". Por eso, la alternativa más viable es, la de alentar y asistir a los países latinoamericanos en el desarrollo de sus propias estrategias, sensatas y multifacéticas, para encarar el problema.

Finalmente, la cooperación interamericana. Evidentemente ningún país por sí mismo puede enfrentar solo el problema del narcotráfico. En este contexto es necesario replantear los términos de la cooperación interamericana. Se ha evidenciado la insuficiencia de los acuerdos bilaterales Washington-Bogotá o Lima-Washington debido a los costos nacionales que conllevan. Por consiguiente, es necesario diseñar una diplomacia multilateral por parte de los países latinoamericanos para mejorar su capacidad de negociación frente a los EE.UU. El caso de Colombia puede ser interesante para los ecuatorianos, respecto del tratado bilateral de extradición con los EE.UU. Este tratado fue aprobado el 14 de septiembre de 1979, entró en vigor el 4 de marzo de 1982 y, en sus cuatro años de vigencia, sólo se aplicó en doce casos. Sin embargo, Colombia pagó un costo demencial: un Ministro de Justicia, un Procurador General de la Nación, varios magistrados de la Corte Suprema de Justicia, jueces, policías, 12 narcotraficantes extraditados y un proceso dramático de desestabilización.

El tratado de extradición perdió vigencia porque la Corte Suprema de Justicia lo declaró inconstitucional en virtud de factores que pusieron en evidencia que Colombia sufría una doble presión: una externa, proveniente de Washington a través de sanciones comerciales o sanciones diplomático-políticas, si no ejecutaba una política antinarcoóticos basada en el tratado de extradición; y, una interna, que era el poder del narcotráfico, con una gran capacidad desestabilizadora. Ante esta doble represión el margen de maniobra del gobierno colombiano era supremamente reducido. La debilidad del Estado colombiano quedó en evidencia ante la capacidad corruptora del narcotráfico, ante la capacidad de intimidación de los jueces, ante la capacidad del narcotráfico de ganar adeptos y apoyo al interior de la Institución Militar.

Esto hizo que Colombia pasara necesariamente, de la diplomacia bilateral a una diplomacia multilateral, y comenzó a impulsar, desde ese momento, la necesidad de acuerdos latinoamericanos, del área andina o internacionales para desarrollar una lucha conjunta de varios países.

Una diplomacia multilateral -alguien en Colombia habló con humor de la creación de la OPEC: Organización de Países Exportadores de Coca- entre los países más afectados por la droga: Colombia, Perú, Brasil, Venezuela, Honduras, México, permitiría entre otras cosas: crear un cierto Cartel anti-droga para renegociar los términos y los compromisos

de las grandes potencias frente a la droga; buscar que los EE.UU. aumenten la lucha contra la demanda más que contra la oferta; que la República Federal Alemana limite la exportación sin control de los 20 productos químicos que se utilizan para el procesamiento de la hoja de coca, y de amapola; que los estados europeos y el norteamericano logren un control del sistema financiero internacional para evitar el lavado de dólares; que se aumente la ayuda económica a los países para, por ejemplo, impulsar la sustitución de cultivos de coca por productos agrícolas, etc.

En cuanto al tema de la legalización de la droga, cabe preguntarse si legalizar la coca, la marihuana, es una alternativa. El Semanario Inglés "The Economist" plantea, en un editorial reciente, 4 argumentos a favor de la legalización.

Primero: la ilegalidad ha sido en buena parte la responsable de la criminalidad y de la rentabilidad del narcotráfico. Dice la revista inglesa que los EE.UU. olvidaron la experiencia de los años 20 cuando se prohibió el alcohol en los EE.UU., y eso generó una criminalidad muy alta y una gran rentabilidad para los productores clandestinos de alcohol. Sugiere la revista, entonces, que una vez estatizadas las utilidades, estatizadas estas drogas, el comercio estatal puede servir para desarrollar campañas preventivas. Los proveedores serían controlados, habría altos impuestos para tornar el consumo muy difícil, y los recursos provenientes de los altos impuestos se orientarían hacia la educación para



disminuir el consumo, evitando que el tráfico esté en manos de interesados en difundir la drogadicción y corromper a las autoridades.

Segundo: Plantea la revista inglesa que centrar la lucha contra los cultivos de coca, el narcotráfico o el tráfico de drogas, ha llevado a que se abandone la preocupación por el consumo en los EE.UU. Por consiguiente, ante la ausencia de controles sobre la demanda, se ha producido un aumento del consumo interno, además de un aumento de la criminalidad.

Tercero: el negocio del contrabando es hoy en día el negocio más lucrativo del mundo. Mientras las drogas sean una mercancía de alto precio y bajo peso que se transportan fácilmente, que cuentan con infraestructura gigante para el lavado de dólares en el sistema financiero internacional y con recursos infinitos de corrupción, la guerra está perdida de antemano.

Cuarto: si aceptamos que haya dos drogas legales que producen más víctimas, como son el alcohol y el tabaco, ¿por qué otras que producen menos víctimas, como la marihuana y la cocaína, se mantienen ilegales?

Los argumentos en contra de la legalización son los siguientes: A Jesse Jackson, el precandidato presidencial del partido demócrata alguien le preguntó: "Puesto que es obvio que no estamos ganando la guerra contra la droga,

¿Por qué no aprobar su legalización?" Y Jackson respondió en forma directa: "No se gana una guerra rindiéndose". También él planteaba 4 argumentos que vienen siendo planteados en diferentes publicaciones norteamericanas.

Primero: es evidente que el alcoholismo y el tabaquismo son mayores causas de muerte que la heroína y la cocaína, pero la razón es simple: hay un mayor número de consumidores. El día en que se legalice la droga y aumente el consumo, será una cuestión de tiempo que la cocaína, la heroína y la marihuana maten igual número de norteamericanos. Segundo: el debate sobre la legalización de la droga coincide con una conciencia creciente en el mundo sobre los riesgos del alcohol y el tabaco. Y entonces se preguntan los analistas norteamericanos si se puede luchar contra dos drogas, alcohol y tabaco, legalizando otras. ¿Cómo se puede continuar la lucha contra el alcoholismo y el tabaquismo en forma efectiva -afirman- si repentinamente decimos que otras drogas, incluso más peligrosas, también deberían estar al alcance de todos? Tercero: la idea de que la legalización terminaría con la ganancia que resultaría del tráfico al bajar los precios, es una fantasía debido a que los márgenes actuales de beneficio son tan altos que incluso su legalización haría que persistiera un mercado negro para ciertos sectores de la población. Cuarto: ¿Cómo suministrar la dosis para un mercado de las proporciones actuales, 30 millones de consumidores, en los EE.UU.? Es muy fácil, por ejemplo para la población adicta a la heroína en Amsterdam, que son 4 mil o 5 mil personas, suministrarles una do-

sis y evitar así que tengan que entrar a la delincuencia para adquirir los recursos necesarios para su adicción. Pero ¿cómo controlar a una población de 30 millones de consumidores de drogas en los EE.UU.?

Plantean igualmente quienes se oponen a la legalización que ésta inevitablemente aumentaría el número de drogadictos, originando un enorme deterioro en la salud que socavaría los beneficios de su tráfico ilegal.

Personalmente, creo que son más justos los argumentos que se oponen a la legalización.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el nuevo marco en el cual se está dando la cooperación internacional, hay dos hechos fundamentales: la nueva Ley Antinarcóticos de 1988 en los EE.UU. que reconoce el fracaso de su política en la medida en que comienza a poner el acento fundamentalmente en la demanda y en el consumo norteamericano y abre ya nuevas posibilidades para superar los acuerdos bilaterales y promover una cooperación interamericana más favorable.

La nueva ley antinarcóticos fue aprobada por unanimidad en el Senado y, en la Cámara, por 346 votos contra 11. Fue sancionada, en noviembre de 1988, por el Presidente Reagan; y contó con una buena reacción por parte de la opinión pública norteamericana. Esta nueva legislación le va a dotar de una serie de herramientas nuevas al ejecutivo

para la lucha contra el narcotráfico. El hecho de que el énfasis esté puesto fundamentalmente en la demanda y no en el abastecimiento, significa un avance en la perspectiva norteamericana con respecto a la política anterior.

Se prevee la construcción de centros de rehabilitación federales en todo el territorio norteamericano para buscar que los adictos tengan un tratamiento más rápido y eficaz. Junto a las políticas de rehabilitación se aumentan las sanciones a los consumidores, creándose multas civiles, no solamente penales de hasta 10 mil dólares para toda persona arrestada en posesión de drogas ilícitas. Así mismo, se otorga al ejecutivo facultades para imponer penas en términos de los servicios gubernamentales federales.

Por ejemplo, el presidente de un país puede privarle a una persona de una serie de beneficios que concede el Estado. Y se creó un nuevo cargo: el del Zar de las drogas: el Zar de la lucha contra las drogas, que es por ahora el ex-Ministro de Educación de Reagan, William Bennett. Este Zar intentará centralizar todas las agencias norteamericanas comprometidas en la lucha contra la droga: la DEA, la CIA, la Guardia Costera, incluso el Ejército que se ha vinculado recientemente a esa lucha. Es una especie de Director Nacional de la Política Antidrogas. Tiene un sueldo equivalente al de un Ministro del Gabinete, un estatus similar, sin ser miembro del Gabinete, y lo que busca, fundamentalmente, es aumentar la eficacia de la lucha, reduciendo los enormes conflictos interburocráticos propios de los EE.UU.

Por otra parte, la nueva ley antinarcótics crea un sistema de regulación y control sobre los insumos. Es absurdo que los estados europeos o los EE.UU. estén gastando 4.500 millones de dólares al año en la lucha contra los narcóticos y que sin embargo, los productos químicos que sirven para la elaboración de la coca salgan con absoluta facilidad de sus territorios.

En estos momentos se busca establecer un sistema mediante el cual cada compañía productora de químicos deba registrar sus ventas e informar a la DEA con 15 días de anticipación. Cada empresa que vende alguno de los 20 químicos tiene que mantener sus cuentas correspondientes, sus récords, por lo menos durante 4 años, sin pena de recibir fuertes multas y penalizaciones por no cumplir la ley.

Actualmente, la República Federal Alemana, debido a que sus plantas químicas no son sometidas a ningún tipo de restricción para la exportación, suministran el 50% del éter que está siendo utilizado para la transformación de la coca a nivel internacional.

En la nueva Ley Antinarcótics se establece además la pena de muerte para narcotraficantes involucrados en asesinatos a policías. Existe igualmente una alta prioridad para la lucha contra el lavado de dólares y se establece una serie de requisitos nuevos para la banca comercial en EE.UU., como el de informar sobre depósitos mayores de 10 mil dólares e incluso, para los que estén por debajo de estas cifras, man-

tener récords. Por primera vez, también se hace hincapié en el alcohol que, como la marihuana y la cocaína, es considerado una droga: -se busca relacionar el consumo de alcohol y la drogadicción para bajar los niveles de consumo de ambas drogas, dada la gran relación en la adicción.

Respecto de la Convención de Viena, que se reunió en Austria entre el 25 de noviembre y el 20 de diciembre de 1988, hay un proyecto para los países que lo ratifiquen, que muestra cómo la internacionalización de la droga está llevando a una creciente conciencia en torno a que el problema no se resuelve con medidas bilaterales o nacionales, sino que se requiere del concurso internacional.

Recientemente, el presidente Virgilio Barco resumió para la prensa norteamericana, los 10 elementos centrales que debería incluir una política de lucha internacional contra el narcotráfico:

Primero: la efectiva y pronta ratificación y aplicación de la Convención de Viena. Segundo: la colaboración y labor de inteligencia e información de satélite. Tercero: el mejoramiento de la capacidad de intercepción de los cargamentos, no sólo de cocaína sino también de los ingredientes usados en su procesamiento, como los químicos despachados en muchos casos desde EE.UU. y Europa. Cuarto: la búsqueda de metodologías de erradicación del cultivo, que no causen impacto ecológico. Quinto: acciones contra el lavado de dólares en el sistema financiero internacional. Sexto: com-

partir conocimiento y experiencias en la lucha contra la adicción. Séptimo: mejoramiento de los medios de transporte y de los equipos para las Fuerzas Armadas y de Policías. Octavo: mejoramiento del entrenamiento de las fuerzas especializadas. Noveno: diseño y financiación de programas rentables de sustitución de los sembrados campesinos de coca. Décimo: presionar para que se ponga el énfasis en los programas de control y reducción de la demanda en las naciones industrializadas.

La cooperación internacional en la materia presenta hasta hoy un balance bastante deficitario. Sin embargo, la mayor comprensión del fenómeno y, ante todo, la decisión de los EE.UU. de atacar la demanda e impulsar la cooperación, son síntomas favorables de que algo comienza a cambiar en esta lucha.

Jonathan Hartlyn

## Política de los Estados Unidos frente al narcotráfico

La democracia está de moda. A mediados de los 70 caen las tres últimas dictaduras de Europa Occidental: Grecia, Portugal y España. En América Latina, en el año 1977 Colombia era uno de los dos gobiernos civiles democráticos de América del Sur. Ahora, con excepción de Chile y Paraguay, todos son en menor o mayor grado, democracias. En Paraguay ha habido elecciones, aunque aún no haya mucha claridad sobre este cambio democrático. En Chile está por producirse una transición democrática.

Gracias a las transiciones democráticas en Filipinas y en Corea del Sur, ha habido progreso democrático en Taiwán. En Pakistán se produce la victoria de la hija de Butho. La democracia ha prosperado menos en Africa, pero se han desplazado dictaduras cruentas en Uganda y en Guinea. En el Sudán hay un gobierno civil, recientemente elegido que



trata de manejar una guerra civil. Se ha planeado en Nigeria una transición democrática hacia una tercera república que se espera será más duradera que la primera o la segunda.

Aún en los estados comunistas va generándose más pluralismo de pensamiento y de movilización de grupos en la sociedad; estudiantes en China, obreros del Movimiento Solidaridad en Polonia, Perestroika en la Unión Soviética.

Visto de esta manera, parece existir una trayectoria inevitable hacia la democracia en el mundo. Están desacreditadas las ideologías que competían con la democracia. El fascismo de la Segunda Guerra Mundial, y, ahora, el marxismo-leninismo, por lo menos en los actuales regímenes comunistas, debido a la represión y al fracaso económico.

El informe sobre la revolución democrática de una reunión de líderes internacionales en Lisboa, en junio de 1988, tiene como la primera de once conclusiones, que la probabilidad de éxito de la democracia en el mundo, se ve mejor ahora que en años o en épocas pasados.

En parte, esta fotografía tan brillante de la democracia es ilusoria. Sigue siendo cierto que la mayoría de los países del mundo no están gobernados democráticamente y que el número total de democracias es ahora más o menos igual que el registrado en 1973. Quince países se han vuelto democráticos, pero otros doce tuvieron un retroceso.

En América Latina, en esta década, ha habido varias interpretaciones sobre el movimiento hacia la democracia. Para algunos, de manera simplista, la democracia está en marcha, como si fuese una corriente continua e irreversible. Otros cuestionan la democracia como meramente formal. Una democracia política, sin reformas socio-económicas sustanciales, no es democracia.

Un tercer grupo ve el fenómeno de manera cíclica: ha habido décadas de gobiernos autoritarios, y décadas de gobiernos democráticos, y este patrón seguramente continuará.

Yo trato de ser un optimista pragmático: pienso que el giro hacia la democracia en América Latina es real, pero es frágil y reversible. ¿Por qué? Hay razones de fondo, causas estructurales, factores socio-económicos, desigualdad, falta de integración, bajos niveles de educación, grupos de opresión o de interés, factores económicos internacionales, factores culturales, tradiciones, deformaciones del sistema político, partidos débiles dentro de sistemas de partidos débiles, demagogia, uso del Estado como un botín... y, quizá los problemas de coyuntura son aún más importantes. Y entre estos problemas de coyuntura, uno de los más importantes es la deuda.

Según cifras del BID, de 160 mil millones, en 1978 se ha pasado a 326 mil millones, en 1982, año que marca la iniciación de la crisis de la deuda, cuando México anuncia

que no puede pagar la deuda en ese año. De los 326 mil millones de 1982, crece a 415 mil millones en 1987.

Según el BID, durante este período, del 80 al 87, solamente 4 países latinoamericanos tienen un crecimiento de su ingreso per cápita, y algunos de ellos solamente de 10, 15 ó 20 dólares: Brasil, Colombia, República Dominicana y Panamá. Evidentemente, no hay una relación entre el régimen político y el éxito económico por lo menos indicado o medido por este indicador.

Si la deuda es un problema, para algunos países también lo es el narcotráfico. Y hay un cierto vínculo entre el narcotráfico y la deuda. También la guerrilla, la insurgencia armada, los grupos alzados en armas pueden llegar a ser problemas.

Finalmente, la opción por diferentes políticas económicas. Algunos gobiernos probablemente han vuelto aún peor la situación en algunos países.

La deuda latinoamericana se encuentra ahora concentrada en sectores ineficientes del Estado, que no producen. Pero mucho del dinero ha sido privatizado y llevado al exterior. Son los más desprotegidos los que pagan la deuda, una deuda que ha sido un plan Marshall al revés, una fuga de capitales por parte de los más ricos.

Aproximadamente un 50 por ciento del dinero prestado

entre 1970 y 1980 regresó como capital privado en fuga: 51 por ciento en México, 70 por ciento en Argentina, 20 por ciento en Brasil, debido quizás a algunas políticas económicas como tasas de cambio más razonables, control de capital, etc.

Pero los intereses y comisiones pagados a los bancos han sido aún mayores que lo que representa la fuga de capital. Los Estados Unidos son ahora un deudor neto de todos los grandes deudores del Tercer Mundo, con excepción del Brasil.

También Gran Bretaña y Suiza son deudores netos de estos países.

Antes de pasar al tema que nos ocupa, quisiera referirme a la democracia y al narcotráfico como dos elementos importantes de la política norteamericana. En esta coyuntura no se puede subestimar la importancia de un consenso bipartidista, dentro de esa política, alrededor de estos dos temas.

En los Estados Unidos hay un presidente republicano. Ha habido dos recientemente: Reagan durante ocho años y ahora Bush. El Congreso ha sido de mayoría demócrata. Eso ha llevado a algunos conflictos bastante graves: El presidente ha querido seguir una política y el Congreso ha tenido ideas diferentes.

En relación con América Latina, esto se ha visto más claramente en el caso de Centroamérica. En la primera administración del presidente Reagan, hubo un rechazo a la política del expresidente Carter y un cierto acercamiento a algunos gobiernos autoritarios además de un enfoque claramente anticomunista: se hablaba de la amenaza cubana y soviética en América Central.

Pero poco a poco, en la segunda administración, Reagan, surge la necesidad de crear un consenso bipartidista. En el caso de El Salvador por ejemplo, se consideró que puesto que el Congreso iba a dar ayuda militar el presidente Reagan debía promover la democratización y el respeto a los derechos humanos que el Congreso demandaba para proceder a la ayuda. Entonces, la administración Reagan cambió en cierta manera, el enfoque hacia El Salvador. Le concedió mucha más importancia a los derechos humanos y a la democracia. De un conflicto bastante serio entre el ejecutivo y el Congreso, se logró un consenso bipartidista alrededor del tema de la democracia en ese país. Puede decirse, guardando las distancias, que también en Nicaragua aunque los debates fueron más severos, se logra un consenso en torno a la democracia entre el Congreso y el presidente.

¿A qué responden estos consensos bipartidistas alrededor del tema de la democracia? Hay que reconocer una tendencia histórica, cultural, sobre este tema dentro de los Estados Unidos, que se confunde, a veces, con un cierto paternalismo, un intervencionismo, hasta un racismo, pero

que claramente ha sido parte de la política norteamericana. Fue, por ejemplo parte de la inspiración del presidente Kennedy para la Alianza para el Progreso, de la de Jimmy Carter en su política de derechos humanos. Responden esas políticas a este aspecto que se encuentra dentro de la cultura y de la historia de los Estados Unidos: una firme creencia de que la democracia es el mejor modelo, y de que se debe hacer lo posible para tratar de estimularla.

Evidentemente, ha habido épocas y períodos en que los Estados Unidos han hecho todo lo posible por destruir determinadas democracias en América Latina. También ha habido largas épocas en que se han seguido políticas tendientes a no promover la democracia y que han llevado entendimientos con gobiernos autoritarios como los de Trujillo, Somoza, Pérez Jiménez. A veces, la política exterior norteamericana se comprende obviamente mejor dentro de una óptica contra revolucionaria, después de la Segunda Guerra Mundial claramente anticomunista.

Parte importante de la política exterior norteamericana, aunque en menor medida que las anotadas, es su perspectiva estratégica y económica.

En esta década, existe, por otra parte, una cierta institucionalización de los mecanismos de defensa de la política de derechos humanos en los Estados Unidos. Lo más importante en esta línea ha sido quizá la creación de una variedad de grupos de presión en favor de esos derechos al interior

del país: Amnistía Internacional, la oficina de Washington de América Latina WOLA y otras entidades, que presionan sobre el ejecutivo de los Estados Unidos y desempeñan un papel importante dentro del Congreso norteamericano, en un contexto en que este último asume un rol cada vez más activo en la formulación y ejecución de la política exterior norteamericana. Finalmente, se da el caso de que dentro del mismo Departamento de Estado, en lo que sería la Cancillería o el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, existe ahora un bureau especializado en el tema de los derechos humanos. Eso también ha ayudado, de cierta manera, a crear este impulso dentro de la política norteamericana.

Sigue siendo cierto que ese consenso es muy frágil, particularmente en casos como Nicaragua, el Salvador, donde se priorizan factores estratégicos en la lucha anticomunista y donde la situación de los derechos humanos sigue siendo muy frágil, concretamente en El Salvador. No es, pues, fácil que este consenso entre el ejecutivo y el Congreso pueda mantenerse en el caso particular de este último país.

En estos últimos años, ahí donde los intereses estratégicos norteamericanos no se han visto involucrados directamente, sí se observa un claro enfoque en favor de la democracia, un reconocimiento del peligro que ha representado para los Estados Unidos verse identificado con figuras autoritarias, aunque éstas se hayan alineado con los Estados Unidos, o mantenido cercanos a los intereses económicos norteamer-

ricanos. En Paraguay y Chile, por ejemplo, se ha visto a los Estados Unidos promover la democracia, a los embajadores norteamericanos abiertamente confrontados, como en el caso del Paraguay, con el gobierno anterior de Stroesner. Y no han sido solamente figuras liberales sino también conservadoras las que, dentro de EE.UU. argumentan que una política de identificación total y plena con el General Pinochet, sería un error por parte del gobierno norteamericano.

En términos generales, entonces, se puede decir que un factor importante en la política exterior norteamericana hacia América Latina en esta década y por lo que se ve de esta administración, va a ser el interés por mantener el consenso bipartidista en torno a cómo definir alrededor del tema de la democracia.

En algunos países latinoamericanos se vislumbran victorias de partidos de izquierda, de partidos populistas. Hasta ahora, el departamento de Estado ha sido muy coherente en decir que lo que importa es si las elecciones han sido limpias, si la constitución se está respetando, gane quien gane.

Y así como hay un consenso bipartidista considerable alrededor del tema de la democracia, también hay un fuerte consenso bipartidista sobre el tema del narcotráfico. Y es un tema que no divide a liberales y conservadores del modo tradicional como sí logra, por ejemplo, el tema del anticomunismo, de la lucha contra el comunismo. Un buen ejemplo se encuentra en las declaraciones del candidato más conser-



vador por el partido republicano en las últimas primarias para la presidencia de los Estados Unidos, Carl Robinson, y del pre-candidato de izquierda del partido demócrata Jesse Jackson, los candidatos más opuestos dentro del panorama de postulantes que buscaban la nominación.

Aunque las diferencias entre Carl Robinson y Jesse Jackson fueron innumerables y en torno a muchos temas, en uno sí había un acuerdo total: veían con mucho temor el problema del narcotráfico y pensaban que se debía poner mucho más énfasis en tratar de solucionarlo en los Estados Unidos.

Al mismo tiempo, hay figuras conservadoras como William Buckley, que consideran que el uso de drogas es una decisión personal, y que no debería ser ilegal, aunque se muestra partidario de la pena de muerte para los que venden productos del narcotráfico a menores de edad. Así mismo, el Alcalde de Baltimore, un demócrata liberal, ha presentado argumentos en favor de la legalización de la droga.

El tema de la posible legalización o de la despenalización para los consumidores tampoco es un tema que divida de manera simple a liberales o conservadores, pero, en todo caso, no aparece como uno de adhesión generalizada en los Estados Unidos.

¿Cómo ver el problema del narcotráfico? Para mí, y ésta es mi opinión personal, el narcotráfico no es un problema de seguridad nacional para los Estados Unidos. Y tanto el

Congreso como el presidente lo definen cada vez más claramente, de esta manera. Sí es un problema de salud pública, de criminalidad para los Estados Unidos, pero, por lo menos no todavía, un problema de seguridad nacional.

Para algunos países de América Latina, sin embargo, sí lo es, cuando las instituciones básicas y la gobernabilidad misma de un estado ya están en riesgo debido a numerosos problemas económicos y sociales, a la presencia de guerrillas y a la debilidad del estado, la corrupción, la violencia y otros factores que crea el narcotráfico. Inclusive los esfuerzos del Estado para tratar de combatir el narcotráfico, pueden llegar a ser un problema de seguridad nacional.

Y no es que el narcotráfico sea un problema de seguridad nacional porque los narcotraficantes tengan un proyecto político. A mi modo de ver, no lo tienen pero, por lo menos en el caso de Colombia, la defensa de las inmensas propiedades, que están adquiriendo las relaciones con líderes campesinos y sindicales y otros factores llevarían a decir que al mismo tiempo que el narcotráfico está debilitando al Estado, lo que ayuda a las guerrillas de izquierda, los narcotraficantes se encuentran cada vez más vinculados a fuerzas antidemocráticas de la derecha. Entonces, si bien no tienen un proyecto político claro, se están aliando, en defensa de sus intereses económicos y por la manera en que lo están haciendo, con fuerzas antidemocráticas de la derecha.

Cuáles han sido algunos de los impactos negativos del nar-

costráfico en países como Colombia, y quizá Perú en menor grado. Esos impactos se ven en las sociedades, en las instituciones del Estado y en las instituciones políticas del país. En la sociedad, antes que nada, la promoción de la violencia. Colombia es un país que ha vivido épocas de tremenda violencia, la última la de lo que simplemente se llamó "la violencia", en los años 40, los años 50. En 1958 se estimó que la tasa de homicidios de Colombia era de 51,5 por cien mil. Fue disminuyendo paulatinamente hasta llegar, en 1975, al 16,8 por cien mil. Pero desde ese año ha estado creciendo para llegar al 30,2 en 1984 y al 52,8 en 1987. O sea, una tasa mayor que la que existía en 1958 y cinco veces más alta que la tasa actual de homicidios en los Estados Unidos.

En Medellín, de 1979 a 1987 se han producido aproximadamente 11 mil homicidios, aproximadamente un promedio de tres por día. Si la promoción de la violencia ha sido un grave problema para la sociedad colombiana, también lo ha sido la atmósfera de impunidad.

Ha habido un impacto muy grave sobre los medios de comunicación; periodistas asesinados y otros que no escriben libremente por temor y ante las amenazas. Se han desarrollado relaciones muy complejas entre los narcotraficantes y diferentes grupos de la sociedad. Con los campesinos cultivadores de coca; con las guerrillas, a veces relaciones de colaboración, en otras ocasiones vínculos más tensos: la guerrilla ha sido, en cierta manera, un sindicalismo armado que defiende los intereses de los cultivadores.

En términos del impacto en la sociedad, ha habido en Colombia también un aumento del consumo de narcóticos. Finalmente, quizá, el factor más importante pero también el más difícil de medir; el impacto sobre diferentes valores. El cinismo, el presentimiento, la falta de confianza en las instituciones públicas, etc. En cuanto a los impactos sobre las instituciones del Estado, probablemente, el más trágico y evidente es el impacto que ha tenido en el sistema judicial. En Colombia este sistema ya estaba en una situación bastante pobre: presupuesto bajo, mal administrado, no modernizado. De modo que no entraba a esta década sin problemas. Pero con el asesinato de decenas de jueces, con las amenazas y por el dinero fácil del narcotráfico, se podría decir que ha llegado casi al colapso.

Más controversial resulta el impacto sobre las Fuerzas Armadas Colombianas. En Colombia, las Fuerzas Armadas han librado una lucha difícil contra el narcotráfico. En marzo del 84, se produjo la famosa toma del complejo en el río Jarí, donde se encontraron doce toneladas de cocaína. El director de ese asalto, el Coronel Jaime Ramírez, fue asesinado en agosto del 86, y así han muerto asesinados por el narcotráfico varios agentes de la policía y del ejército colombiano. Pero, al mismo tiempo, el ejército ha visto, como la amenaza central a la seguridad nacional colombiana, a la guerrilla de izquierda y, según informes de la propia Procuraduría del gobierno de Colombia, ha habido colaboración entre algunos individuos de las fuerzas armadas colombianas y grupos narcotraficantes, grupos paramilitares.

En este panorama tan complejo, en muchos de los asesinatos de líderes sindicales, de campesinos, de militantes de partidos de izquierda, etc., el narcotráfico aparece vinculado a elementos de las Fuerzas Armadas.

El impacto del narcotráfico en Colombia, hay que comprenderlo en el contexto de lo que el país vive en la década de los 80: el intento por reacomodar su sistema político bastante congelado, de buscar una cierta apertura democrática y de negociación con la guerrilla. El narcotráfico entorpece estos diferentes procesos, generando tremendas dificultades.

Al mismo tiempo, ha habido costos muy altos vinculados a los esfuerzos del Estado por combatir el narcotráfico. Eso se ve de manera clara, con el tratado de extradición, que se implementa en 1984, después del asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla. Ese asesinato probablemente fue una venganza por la toma del complejo del laboratorio del río Jarí. Se produce primero un intento de negociación por parte de los narcos, que proponen pagar la deuda colombiana y desmantelar sus laboratorios, a cambio de que se olvide el tratado de extradición. Evidentemente, la propuesta fue rechazada por el gobierno colombiano. Hasta el año pasado el narcotráfico lucha contra el tratado de extradición, hasta que, finalmente, por razones muy complejas, el tratado fue declarado inconstitucional por la corte suprema colombiana, una corte que, por cierto, sufrió la

muerte de una docena de sus miembros en el holocausto del Palacio de Justicia.

El impacto del narcotráfico también ha sido bastante severo en las estructuras políticas. Cuando hay partidos políticos parcializados, cuando no hay una regulación efectiva de la financiación de campañas, cuando no hay control sobre el manejo de fondos de los diferentes partidos, la influencia del dinero no tarda en aparecer. Y hay algunos indicios de que eso ha ocurrido en el caso colombiano.

Pero acaso el impacto más grave del narcotráfico en las estructuras políticas han sido los asesinatos de numerosos líderes. Han muerto dirigentes de partidos de izquierda, como la Unión Patriótica, pero también han sido asesinados líderes del partido liberal y del partido conservador.

Es posible que los economistas estén en desacuerdo en torno a cómo analizar los costos y beneficios del narcotráfico para un país como Colombia. Para algunos de ellos, los beneficios son muy claros, en términos de generación de divisas o de empleo. Para otros, si uno mira la incidencia que en la inflación tiene la búsqueda de utilidades fáciles, esos supuestos beneficios aparecen menos claros. En todo caso, en términos políticos el costo es evidente y uno puede hacer un ejercicio de imaginación: ¿Qué habría pasado en Colombia sin el impacto del narcotráfico en esta década? La política habría sido conflictiva e incluso violenta. El intento

por promover una apertura democrática hacia un sistema más competitivo, no habría estado necesariamente asegurado, pero los medios de comunicación se habrían sentido más libres; el sistema judicial habría seguido pobre pero no en el colapso; los patrones complejos de violencia que se ven en diferentes ciudades y regiones del país no habrían tenido las dimensiones que tienen actualmente y, en algunos casos, posiblemente no habrían surgido. Los esfuerzos de reincorporación política habrían experimentado un progreso mayor, porque los grupos opuestos dentro del estado a esos ensayos, o aquellos sectores tradicionales de la sociedad también opuestos a esos ensayos, no habrían tenido tanta fuerza y los grupos guerrilleros se habrían confrontado a un estado más coherente capaz de garantizar que los acuerdos firmados sean respetados y capaz, también, de asegurar la integridad física de los líderes políticos forzándolos a definir más claramente sus objetivos legales. Sin el narcotráfico, por otro lado, la importancia financiera de algunas zonas remotas del país bajo su control, habría sido mucho menor.

Finalmente, la corrupción, el resentimiento, la pérdida de confianza en las instituciones públicas, la destrucción de cierta solidaridad social, habrían seguramente existido, pero no en los niveles actuales.

Por todo lo expuesto, un problema como el narcotráfico sí es, efectivamente, un problema de seguridad nacional para un país como Colombia.

Posiblemente en el Perú, el narcotráfico sea más importante para la economía peruana, en términos de generación de divisas o de empleos, que en Colombia, aunque en esta última indudablemente genera mucho más dinero. Pero la gran interrogante es cuánto de ese dinero queda en Colombia y cuánto sale del país. Según varios estudios, es bastante lo que permanece afuera. Es por eso que se puede decir que el impacto en la economía peruana es más importante, si bien son los colombianos los que capturan más mercado a nivel latinoamericano. Obviamente, sigue siendo cierto que las mayores utilidades del narcotráfico se generan dentro de los Estados Unidos.

En otro ámbito de cosas, el vínculo de Sendero Luminoso con los narcotraficantes es diferente al que se observa entre éstos y algunos grupos colombianos.

Frente a tan complejo problema, ¿qué se debe hacer? ¿qué tipo de políticas debería desarrollarse? Otra manera de formular la pregunta sería, ¿cuál debe ser la distribución de costos en el combate al narcotráfico? Ahí, obviamente, el gran debate es entre tocar la demanda o tocar la oferta.

Parece ser que el gobierno de los Estados Unidos finalmente ha reconocido que la demanda es un aspecto fundamental del problema del narcotráfico. Los tiempos en que simplemente se responsabilizaba a quienes generan la oferta han quedado atrás.



Por otro lado, es mucho lo que se está haciendo hoy en día para tratar de controlar la demanda en los Estados Unidos. En Nueva York, no hay cárceles suficientes para encerrar a quienes se captura. Hay campañas publicitarias por la televisión todos los días. Las encuestas a nivel de escuelas secundarias indican que el consumo de cocaína, y de marihuana, ha comenzado a bajar. Evidentemente, el consumo de un producto de la cocaína llamado el "crack" sigue en aumento en los vecindarios pobres, especialmente negros de algunas ciudades. El "crack" crea adicción tras usarlo 4 ó 5 veces. Entonces un esquema del mercado de ese producto ha sido el de ofrecerlo gratuitamente ese número de veces y comenzar a cobrar por él una vez creada la adicción. Otro indicador de que la demanda ha comenzado por lo menos a nivelarse en los Estados Unidos, es el hecho de que hay gran esfuerzo por aumentar el mercado en Europa. Pero en todo caso, el enfoque del problema del narcotráfico a partir de la demanda puede, en realidad, ofrecer soluciones a mediano o largo plazo.

Es lo que sucedió con el tabaco. En 1964 apareció el primer informe sobre sus efectos nocivos para la salud. Y es solamente ahora, 25 años después, que se observa un descenso notorio en el consumo de tabaco en los Estados Unidos. Ahora bien, algunos dirán que los narcóticos no solamente son nocivos para la salud, sino además ilegales. Eso es cierto y acaso por eso no sea necesario esperar 25 años. Tal vez tomaría un poco menos. ¿Pero cuánto menos? En todo caso la solución a partir de la demanda no es una a corto plazo.

Veamos el lado de la oferta, hay demasiados sitios donde se puede cultivar la coca, y demasiadas maneras de hacerla llegar a los Estados Unidos, como para que su erradicación o su prohibición sean el eje central de una política anti-narcótica.

Las relaciones interamericanas pueden lesionarse por los debates entre el presidente norteamericano y el congreso norteamericano en torno a si tal o cual país está o no suficientemente preocupado por el tema del narcotráfico.

La erradicación tiene mayor sentido en aquellos países en los que el cultivo de la coca aún no está bien establecido. Quizá aquí en el Ecuador tenga sentido un programa de erradicación, si ese cultivo está recién comenzando.

En otros países, como Perú y Bolivia, resulta mucho más difícil. Hay que considerar, por ejemplo, cuál va a ser el impacto ecológico de la erradicación por medio de insecticidas. En el caso del Perú, hay también que estudiar a fondo la relación entre el campesino cultivador, la coca y Sendero Luminoso. ¿Cuál sería, en función de esos dos aspectos el impacto de una erradicación en la zona del Alto Huayago?

Sobre las políticas que los Estados Unidos podrían adoptar frente al narcotráfico en América Latina, podría hablarse de cuatro alternativas a nivel legal.

Una primera alternativa sería la de fortalecer la capacidad de los países latinoamericanos para desarrollar su propia lucha antinarcóticos, incluyendo la variable erradicación.

Otra, que yo rechazo absolutamente, pero que es muy discutida dentro del Congreso norteamericano es la de enviar tropas norteamericanas a América Latina para erradicar el tráfico de drogas. Esta alternativa no solamente la sugieren figuras conservadoras de la política norteamericana, sino también políticos que podrían ser considerados como moderados o liberales. Es el caso del Senador Correy, de Massachusetts, que en algunos discursos se ha pronunciado por esta vía de solución al problema. Va a requerir todo un proceso de educación y de diplomacia convencer a quienes adhieren a esta propuesta de que esa no es una posición adecuada o apropiada frente al problema.

Una tercera alternativa sería la de tratar de crear alternativas económicas viables, tanto a nivel macroeconómico como a nivel microeconómico. Y aquí el caso del Perú es ilustrativo. A nivel macroeconómico, está la deuda. La balanza de pagos peruana, no tiene sentido si no se considera al narcotráfico. Evidentemente, si no hay solución al problema de la deuda, el narcotráfico resulta atractivo en términos de las divisas que genera. Pero también hay que pensar a nivel microeconómico. ¿Hay alternativas a corto plazo para el campesino peruano? Sí, pero vía una estrategia inteligente, que combine la primera estrategia con esta tercera: la de crear alternativas viables para sustituir la co-

ca con otros cultivos como café, cacao, etc. Pero es necesaria, también, una política represiva al narcotraficante. De ahí que sea tan importante distinguir lo que es narcotraficante, de lo que es guerrilla, de lo que es campesino. No hablar de manera general de narcoterrorismo, porque a veces se confunden los conceptos y no se puede crear estrategias inteligentes.

Una cuarta alternativa sería la de la legalización. Quienes argumentan a su favor hacen un análisis de costo-beneficio. Sostienen que el costo de que el narcotráfico sea ilegal es la violencia, la corrupción, el impacto sobre la estabilidad política de diferentes países de América Latina, el impacto sobre el sistema de justicia criminal en nuestro país. Legalizándolo, esos costos se eliminarían, aunque habría uno que sí aumentaría: el de la salud pública. Cuando se levantó la prohibición al alcohol en los Estados Unidos, su consumo se incrementó sensiblemente. Igual sucedería si se legalizara la cocaína.

Ahora bien, los médicos indican que normalmente, los alcohólicos buscan tratamiento después de 10 ó 12 años. Entre los cocainómanos, el promedio parece ser de 4 a 6 años, o sea que el impacto desgastador sobre el cuerpo es más rápido. Con el "crack", está claro que uno se vuelve adicto muy rápidamente. Con la cocaína, en cambio, no se sabe qué porcentaje de la población que consume cocaína se vuelve adicta 10, 15 por ciento, como en el caso del alcohol. Aunque es posible que sea mayor: 20, 30, 35 por ciento.

Muchas personas hacen esta ecuación de costo-beneficio y llegan a conclusiones diferentes. Pero, por lo menos a nivel político, no hay ninguna perspectiva para la legalización como opción real dentro de la política norteamericana en estos momentos.

¿Qué se debería hacer entonces? A corto plazo, primero, reducir las expectativas. Es probablemente un error afirmar que se trata de una guerra, o en todo caso, no la vamos a ganar en un año, dos o tres. Así mismo, es preciso bajar el tono de la retórica y acabar con las acusaciones recriminatorias de un país a otro.

Se debe igualmente profundizar la cooperación. En dos cosas en concreto. En primer lugar fiscalizar el dinero. Se han instaurado procesos judiciales importantes en los Estados Unidos, por ejemplo contra el lavado de dólares. Es una buena estrategia, que se debería fomentar aún más.

En segundo lugar, redoblar los esfuerzos para limitar la exportación de las sustancias químicas importantes que sirven para procesar la cocaína.

Una política en esa dirección, podría lograr que la corrupción y la violencia asociadas al narcotráfico no lleguen a ser amenazas serias para la democracia, que, en este momento, se encuentra en un punto tan delicado.

Fernando Bustamante  
FLACSO - CHILE

## Relaciones Civiles - Militares en los Países Andinos

Lo que se ha llamado el militarismo en América Latina tiene dos grandes fuentes en los medios académicos. Una, que es de tipo vernáculo local, y nace de la polémica de intelectuales, políticos, civiles, en el siglo pasado, teniendo figura pionera a Domingo Faustino Sarmiento, que fue presidente de Argentina, y fue el primero en problematizar este tema de manera, en contra de lo que, en ese tiempo, se veía como una forma de primitivismo político: los regímenes de los caudillos militares con posterioridad a la Independencia. Es toda la temática que está detrás de "Facundo", libro clásico de Sarmiento, y que toda la intelectualidad positivista, progresista liberal latinoamericana mantuvo viva a lo largo del tiempo, en una permanente reflexión sobre por qué la América Latina era incapaz de establecer regímenes de tipo constitucional, similares a los que imperaban en los países que eran los modelos de la intelectualidad latinoamericana:

Inglaterra, Estados Unidos y, en cierta forma, Francia, si bien esta última también sufría de sus particulares achaques políticos en el siglo pasado.

La otra fuente es la de los académicos del Norte, de los países desarrollados, que integraron, a partir de los años 50, la discusión del militarismo latinoamericano a la del militarismo europeo.

A primera vista, para los primeros estudiosos académicos e intelectuales de este problema, el militarismo latinoamericano no era sino una variante del fenómeno del militarismo europeo, tal como había sido estudiado en los países en que se había producido.

Recordemos que en el siglo XIX y principios del siglo XX, para la teoría política liberal europea, algunos países eran casos-problema. Por ejemplo, los alemanes, con todo el modelo prusiano, bismarckiano de desarrollo, en el cual las fuerzas armadas tienen un rol muy distinto al que tuvieran, por ejemplo, en el caso británico, un país casi sin ejército nacional, tal como lo conocemos hoy en día, o en Estados Unidos, otro país profundamente desmilitarizado hasta muy recientemente.

En todo caso, la idea era la de que en el desarrollo hacia formas modernas, democráticas, constitucionales de gobierno, ciertos países europeos, los de desarrollo tardío - Alemania; Rusia hasta la revolución; la monarquía Austro-

Húngara, en cierta forma; y en algunos momentos Italia; España, con toda su historia de golpes militares y de regímenes fuertes-, de alguna manera representaban un problema. Y el análisis que se había hecho tradicionalmente, era el de que la presencia del militarismo en estos países europeos obedecía al atraso de sus formaciones sociales, en las que el elemento feudal mantenía una gran fuerza y una gran presencia. La presencia militar, pues, era vista en estos países como el efecto de la persistencia del poder social y del poder político de la clase del viejo régimen, del "ancien régime". Era una posición que también sirvió para explicar el particular tipo de desarrollo que tuvo el Japón después de la restauración Meiji.

Ahora bien, en Europa esto se entiende muy bien porque, efectivamente, en casi todos los países europeos la oficialidad, salvo períodos revolucionarios muy cortos, era de extracción aristocrática. Efectivamente, la carrera de las armas era una de las carreras nobles por excelencia. Y, por lo tanto, entre las fuerzas armadas, sus cuadros permanentes, la clase del viejo régimen y la nobleza terrateniente existía una solidaridad que iba mucho más allá de lo ideológico; eran las mismas personas. De hecho, incluso, y esto es una nota al pie de página, estudios recientes de tipo histórico han mostrado hasta qué punto los estados europeos, incluso aquellos que se consideraban más "avanzados y modernos", hasta entrado el siglo XX contaban con una presencia aristocrática de los distintos estados de la nobleza, mucho más fuerte de la que se pensaba en una



generación anterior de historiadores. La estructura de las Fuerzas Armadas Británicas y del estado británico, por ejemplo, lleno de lores, de nobles, de condes y de barones. También el ejército francés muestra esa tenaz persistencia del elemento noble. Lo mismo puede decirse de las burocracias civiles, de la contraparte civil del aparato público.

Esto hace relativizar, hasta cierto punto, esa idea de que el siglo XIX fue el gran siglo del desarrollo burgués, de que la clase media, los empresarios, fueron el elemento realmente dominante de la política europea. Hoy día la tendencia es más bien a pensar que el "aburrimiento" de la política europea en realidad sólo termina y culmina en el siglo XX y, posiblemente, después de la Segunda Guerra Mundial.

Es como consecuencia de este problema que surgen los primeros estudios en donde se intenta aplicar esos esquemas a Latinoamérica. Para entonces, se sostenía que los militares que daban los golpes o que hacían gobiernos fuertes, eran los representantes de la clase local más parecida a los terratenientes nobles y aristócratas de Europa.

La primera oleada de estudios tiende a satirizar esta situación. Los militares aparecen como los aristócratas de uniforme o como los agentes de la aristocracia terrateniente que, a través de ellos, mantiene su poder.

Desgraciadamente, estudios históricos mucho más finos y mucho más realistas han demostrado que en América

Latina esto estuvo lejos de ocurrir. En primer lugar, sólo muy tardía y muy débilmente, hacia fines de la Colonia española, los antepasados de las fuerzas armadas latino-americanas fueron extraídos de la clase pudiente criolla. Hasta las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII, el cuerpo de oficiales estaba, en su casi totalidad, constituido por peninsulares que vivían en guarniciones, en puestos estratégicos, y que establecían relaciones muy débiles, en tanto militares, con la élite local. La élite local, en realidad, contrariamente a la élite europea -que era una de nobleza militar guerrera, de nobleza feudal, de caballeros-, no fue una élite armada. Fue una élite desarmada uno de cuyos grandes problemas radicaba, precisamente, en acceder a los puestos militares. Uno de los mayores resentimientos del criollo fue que no se le permitía entrar a una carrera que, en esa época en el Imperio Español, era de gran prosapia; una suerte de carnet para entrar a la pequeña y, después, a la alta nobleza.

Así, al nacer a la vida independiente, las aristocracias locales o los equivalentes locales de las aristocracias terratenientes europeas, no tenían ni historia, ni tradición, ni preparación guerrera. Si se quiere se trataba de una clase eminentemente civil, toda vez que el poder militar que existió era el de la Corona Española.

La guerra de la Independencia no la ganaron los criollos, en términos estrictamente bélicos. Fueron los autores intelectuales, si se quiere, los mentores políticos. La guerra la hicie-

ron gentes nuevas: los llaneros colombianos, los gauchos en las pampas, los habitantes del norte de México, personajes éstos que no tenían alcurnia, ni mucho menos. Eran ejércitos “populares”, por lo menos en su constitución, y había muy pocos oficiales de carrera, muy pocos aristócratas, muy poca gente de alcurnia. De modo que se constata, históricamente, que no existe esa asociación oligarquía terrateniente- fuerzas armadas, de la que se habló en la primera oleada de estudios. Y ese es un primer punto que llama la atención; las clases altas de la élite latinoamericana sólo tarde y mal lograron establecer un control sobre las fuerzas armadas o sobre los militares.

Esto llevó a una segunda línea de estudios. Si es que los militares no eran los abanderados de la tenebrosa reacción de la Colonia, los representantes del poder oligárquico y terrateniente ¿qué eran entonces?

Esa segunda línea de análisis se va al otro extremo y está representada, por ejemplo, por autores como Luis Schampay que, en los años sesenta, sostiene que, en la práctica los militares eran el elemento más moderno y avanzado de los aparatos públicos de la sociedad latinoamericana.

Para este autor -y tratando de hacer un resumen- los países latinoamericanos se caracterizan por estados débiles, desorganizados, tradicionalistas, carentes de capacidad técnica, de know-how con una excepción: los militares, que por su profesionalización son los primeros en contar con

una formación burocrática y tecnocrática de un nivel sensiblemente superior al de la que primaba en la sociedad civil y en la clase política.

La clase política latinoamericana ha sido y aún lo es en cierta medida, una clase amateur. No se trata de gentes que se preparen explícitamente para ser políticos. Son empresarios, son terratenientes, son intelectuales que, de alguna manera, desembocan en la política. No sucede así con los militares. El militar es una persona de preparación rigurosa, sistemática y desde mucho antes de que aparezcan las tecnocracias civiles al estilo, por ejemplo, de los famosos economistas que hoy en día abundan y que intentan, mal o bien, dirigir los destinos de un país.

En ese contexto, los militares constituyen el punto de partida para el proceso de modernización del resto del conjunto del estado y de las instituciones. Y esos valores técnicos, profesionales, que tanta presencia adquirirían en las Academias Militares, podrían en la medida en que los militares asumían un rol más importante en los asuntos públicos, difundirse hacia esa civilidad atrasada, tradicionalista, todavía sumida en la noche de la Colonia. Ese segundo punto de vista estuvo muy en boga en los años sesenta y de hecho fundamentó muchas de las políticas de los Estados Unidos de América hacia los ejércitos latinoamericanos, que podrían aparecer, en esa óptica, la punta de lanza para una modernización democrática de ideas.

Louis Schampay desarrolla su teoría a partir de la experiencia de los países africanos. Es un africanólogo y un asiatólogo, un experto en Asia Sudoriental. Es muy posible que el cuadro que pinta, corresponda a lo que se vivía en países como Tailandia, que él conoce profundamente.

Una tercera posición, que reacciona contra autores como Schampay, plantea lo siguiente: los militares no se reducen a ser meros tecnócratas. Tienen una profesión y una especialización profesional sumamente clara, pero, dados los azares de la vida y de la historia latinoamericana, han tenido, desde temprano, que ocupar posiciones políticas muy importantes. No son solamente una burocracia especializada en algo como, por ejemplo, los médicos. La vocación militar tiene un carácter mucho más rico. Es una vocación de servicio público y tiene su esfera propia en el estado. Y el estado es política. Y la política es el debate, el consurso continuado de los distintos seres humanos que viven en un país hacia los problemas de la vida colectiva en todas sus dimensiones. Reducir al militar a un simple especialista en cañones o en táctica militar, es empobrecer el cuadro, la película de lo que él es. El militar es, pues, mucho más que esto, y tiene lazos, intereses, ideologías, vinculaciones que van mucho más allá.

En este sentido, la posición de autores como Morris Janowitz, resulta más realista. El cuadro del militar estrecho, profesional en sentido estricto, no parece corresponder a la realidad, ni siquiera en aquellos países en donde este

cuadro tiene su origen, como por ejemplo, en Estados Unidos. El involucramiento de los militares norteamericanos en la política de su país, en su política externa, es infinitamente más grande de lo que normalmente se cree. Pensemos en el señor Oliver North, en el señor Douglas Mac Arthur, en el General Eisenhower. Lo que sucede es que en esos casos se trata de un rol político altamente legitimado por lo que el estado civil pide y requiere de ellos, y por eso no resulta escandaloso ni problemático.

En los países latinoamericanos, en cambio, parece darse un continuo desfase entre el rol político que cumplen los militares y lo que la civilidad quiere de ellos. Creo que fue Alain Rouquier quien se preguntaba hasta qué punto todo este discurso nuestro sobre la democracia, los valores liberales, la constitución y todo ello, no es, como dicen los brasileños, "para inglés ver" es decir "para mostrarle a los ingleses". O sea, para que ellos vean que también nosotros somos civilizados. O sea, cuánto hay de verdadera vivencia de valores democráticos en los grupos civiles que parecen ser los impulsores del proyecto democrático. Y cuánto hay en esto, de una especie de aldea potemkin que se construye para consumo de los Estados Unidos, de los ingleses... No estoy sugiriendo que no haya un verdadero interés en los grupos civiles pero comparto la pregunta muchas veces, cuando uno ve las conductas prácticas, concretas de la política cotidiana, tal como se dan en la mayoría de estos países, asalta la duda porque la práctica de la política civil cotidiana no parece, en muchas ocasiones ser más democrá-

tica, ni más liberal, ni más respetuosa del imperio de la ley, que lo que puede ser la de cualquier caudillo militar o de cualquier hombre fuerte uniformado o no.

Acaso sea por eso que la situación civiles militares aparece siempre revestida de un carácter problemático y crítico. Parece necesario, en todo caso, que si se va a cuestionar el problema del militarismo, ese cuestionamiento nos lleve, en algún momento, al del problema del civilismo. ¿O es que no tenemos aquí el equivalente de un síntoma neurótico que hace del militar el culpable de un problema que ya está inserto en la constitución de la cultura política misma del civil?

Eso es mucho más claro en el siglo XIX, cuando era muy fácil pasar de civil a militar y viceversa.

Ahora bien, volviendo a las teorías, existe una cuarta visión que plantea lo siguiente: el problema no son los militares, sino la estructura social de los países, su estructura política. Los golpes militares o los gobiernos militares no se explican por el tipo de militar que tenemos. No es la naturaleza de la cooperación militar o de la institución militar la que los explican, sino el carácter de la sociedad en que vivimos. Es el tipo de análisis que hace Samuel Huntington que sostiene que los golpes militares se producen porque hay una sociedad estructurada de una manera tal, que necesariamente empuja u obliga a los militares a tomar el poder.

Hay que poner el acento, no tanto en las características intrínsecas de la oficialidad de las fuerzas armadas, sino en las características intrínsecas de la estructura social de la estructura política en la cual se insertan, y Huntington sostiene que, en general, lo que ocurre es que las sociedades latinoamericanas, por una serie de factores, son incapaces de manejar las demandas que los distintos grupos sociales, dirigen al estado, un estado que se cierra, que entra en fases autoritarias, de estrechamiento de la participación, y que cuando la abre, no tiene canales, formas de conducir esa demanda popular de una manera que sea compatible con la estabilidad del sistema. Según Huntington sería la falta de cuerpos intermedios realmente articulados con el estado, y con la democracia, el gran vacío que hay entre el ciudadano o el súbdito y el estado, la carencia de buenas mediaciones, las que hacen que, cuando se desata la demanda popular, ésta revista un carácter frontal, directo, sobre un estado que finalmente se desintegra por el peso de una presión que no puede sostener. Es entonces cuando el militar aparece como el último recurso del estado para poder sostenerse, para poder mantenerse y lograr un reflujó de esta demanda desbocada. O, cuando aparece como aquel que lleva la demanda al interior del poder: es el caso de los gobiernos militares de corte populista, como los peronistas en Argentina, por ejemplo, en los que se constituye en el portavoz de los descamisados que irrumpen en el poder desde afuera.

Ahora bien, existiría otro punto de vista, mucho menos estructurado y sin autores tan ilustres como los que he



mencionado, que, sin soslayar el análisis de las estructuras sociales, se pregunta por la naturaleza de la participación militar en la política, pero tratando de entender en qué consiste la función militar y cómo se vincula a la política específicamente. Ya no como agente de intereses extraños, ya no como expresión de necesidades sistemáticas, sino como la voluntad de un actor más o menos consciente, que intenta de alguna manera orientarse en un mundo opaco como el que vivimos. Es, por ejemplo, la perspectiva de gente como Irving Horowitz que definen al militar como un servidor público, pero no cualquier servidor público. ¿Qué es lo que al militar profesional, al militar de escuela, le interesa ante todo? ¿Qué es lo que le han enseñado a defender? La Nación. Pero, ¿en qué se expresa la Nación? Porque la Nación es un concepto muy abstracto ¿dónde está la Nación? ¿Quién es la Nación? ¿Quién no es la Nación? Eso hay que operacionalizarlo de alguna manera. ¿Y dónde está la Nación? En el Estado. El Estado, que le paga su sueldo, que le da sus medios de trabajo, que le da su legitimidad, lo ha creado. Ese es el referente básico del militar profesional.

No hay que olvidar que la gente ingresa a las academias militares a una edad muy temprana. Y quien entra en ese mundo deja, atrás de sí, de manera radical su destino civil.

El proceso de educación militar tiende precisamente a romper los lazos de ese civil con el mundo civil y a integrarlo, en su manera de pensar, en su forma de vivir, en su

modo de vestir, a otro mundo. Y ese mundo se define por esa devoción casi sacerdotal de servicio al Estado.

Entonces, si queremos entender la vida del militar en la política, primero tenemos que aprender qué es lo que le pasa al Estado y cómo su destino es visto, en cada coyuntura, por los oficiales, y por el conjunto de personas que forman los cuadros de las fuerzas armadas.

Normalmente los militares no están adscritos a posiciones ideológicas, ni a intereses de clase, ni a ningún otro interés que no sea el de esta devoción quasi religiosa del Estado. Por lo tanto, su acción se entenderá en esta orientación quasi hegeliana, diría yo Hegel, en algún momento de su filosofía, llegó a sostener que un Estado constitucional moderno requería de una clase universal. Y esta clase universal era la de los servidores públicos que no tenían otro interés particular que el interés universal.

Ahora, esto es verdad sólo en tanto y en cuanto la profesionalización del servidor público sea realmente tal. Es muy probable que en Haití los militares sean profesionales sólo en el nombre, pero que, en realidad, su acción obedezca a principios por completo distintos, como también eran por completo distintos los principios que regían la acción de un jefe de montoneras, como podía haber sido el General Páez, o como lo pudo haber sido Melgarejo en Bolivia. Esos militares no eran servidores del Estado. Se servían del Estado.

Hay un ethos que constituye un principio de acción, un poco a la manera de los imperativos categóricos Kantianos. Así como el empresario tiene el ethos de la maximización de su eficiencia microeconómica, de mantener la más alta rentabilidad posible y obtener los beneficios más altos posibles, el obrero normal tiene una lógica de satisfacción de sus necesidades básicas. El uno tiene una lógica de optimización. El otro, de satisfacción. El militar tiene la lógica de preservación de una estructura. Ahora, eso solamente plantea el problema, porque hay que ver entonces cómo concibe cada militar, en cada país, la preservación del Estado, qué cosas del Estado preserva. Qué concepción de lo que es la estabilidad del Estado y su supervivencia va a imperar en un momento dado en una doctrina militar cualquiera. Eso es parte ya de la lucha político-militar y es por eso que el problema de la seguridad interna y la seguridad externa, en el fondo no es tan importante, porque no importa de dónde venga la amenaza, lo importante es que es amenaza. El enemigo puede estar fuera de las fronteras en un momento dado, pero puede estar al interior de las mismas en otro. Eso, desde el punto de vista castrense, no hace diferencia una vez que es definido como un enemigo de la estabilidad.

Los esfuerzos por entender la conducta militar en América Latina, deben por lo menos, tratar de asumir la especificidad de la corporación castrense y de entender cualquier discurso ideológico sobre el orden, que se genere al interior de aquella. Deben tomar en cuenta, de alguna manera, que lo que le interesa a este grupo es muy diferente de aquello

que puede movilizar, motivar o activar a otros grupos, como por ejemplo, el trabajador, el empresario, el intelectual, que tienen también sus propias máximas de conducta orientadas a ciertos fines que también les son específicos.

Ahora bien, es verdad, como dice Huntington, que nunca vamos a entender la dinámica de la política militar si no entendemos la estructura política en la cual se desarrolla y de la cual forma parte. Por lo tanto, es necesario entender al actor, como tal, para entender el contexto en el cual actúa. Los biólogos, por ejemplo, cuando estudian una especie y la pauta de supervivencia de una especie animal o vegetal en un medio ambiente, estudian el medio ambiente y el bagaje genético de la especie. El medio, que representa los desafíos y el bagaje genético, permite conocer qué tipos de respuestas puede presentar a ese medio con los desafíos peculiares que ese medio le ofrece.

Tal vez podríamos, por analogía, pensar en los actores sociales de ese modo: como acotados por un medio que les presenta oportunidades, desafíos, dificultades que faciliten su acción. Pero su respuesta no es más que alguna que está determinada por el programa interno que tienen.

Ahora bien, cuáles han sido las etapas, el desarrollo del poder militar y las modalidades que ha tenido en los países andinos.

Volvamos a la Independencia. En América Latina, contra-

riamente a lo que ocurrió en Europa, -y valga esta comparación como una especie de correctivo a las visiones eurocéntricas que normalmente se utilizan en el juzgamiento de los hechos políticos latinoamericanos- el principio fue el ejército. En Europa lo fue la Nación. Y porque hubo Nación pudo haber Nación en armas. Aquí primero hubo armas y, a partir de ahí, se constituyó la Nación.

La verdad es que al momento de la destrucción del poder de la Corona Española -después de una violentísima guerra que destruyó profundamente las estructuras sociales, políticas, económica de estos países- había una serie de caudillos militares, o de jefes militares, algunos de ellos profesionales, como el General San Martín, por ejemplo, que era un militar de escuela, y otros; y una enorme cantidad de gentes que se hicieron oficiales en la guerra, a quienes la necesidad llevó a convertirse en conductores de hombres. Y la verdad es que durante un período de unos treinta a cuarenta años, los estados eran el ejército y el poder del estado llegaba del comando militar que dominaba en una región.

Este ejército, estas fuerzas armadas, gozaban de una gran autonomía de las clases dominantes. Hay cronistas que relatan, por ejemplo, qué pasó el día en que el ejército bolivariano se retiró de Bogotá para volver a Venezuela, una vez rota la Gran Colombia.

El relato de alguien que escribía una carta da cuenta de que las campanas estaban echadas al vuelo, la gente, en traje de

fiesta, ovacionaba a los próceres civiles. Había gran alegría porque se habían ido los militares. ¿Por qué? La coexistencia entre las oligarquías locales -entendidas como la opinión pública civil que contaba- era extraordinariamente difícil. La sensación que tenían los criollos -me refiero a las clases altas, a las élites civiles- era la de que habían ganado la guerra a nombre de las élites criollas, pero también la de que el poder no estaba en sus manos: el poder estaba en manos de los hombres de a caballo, de los Flores, de los Páez, los Santacruz, los Rosas, etc., etc., según el país. Y sentían también que esta gente no eran ellos. Los señoritos bien no estaban ahí. Generalmente habían sido fusilados por los realistas al terminar la primera fase de la rebelión anti-española. Quienes ganaron la guerra eran gente muy dura, gente de las periferias, que venía de los márgenes del orden colonial que era fuertemente estamentalizado, severamente graduado por el color de la piel.

Hubo una irrupción de gente nueva. Lo que muchas veces se olvida es que las guerras de la Independencia representaron un proceso de movilidad social sin precedentes en la América Hispana. Un proceso en el cual las clases notables locales probablemente se habrán sentido como los senadores romanos a la llegada de los generales bárbaros que venían a sostener el imperio, porque no había quien los sostuviera en el imperio. Los que han estudiado historia recuerdan la última fase del Imperio Romano; los grandes generales romanos eran godos que llegaban y acampaban en Roma o en donde fuera y, por supuesto, los elegantes

senadores locales se sentían profundamente molestos por esta intervención.

Por lo tanto, la guerra de la Independencia ya representó un cambio. No en el sentido de la revolución al estilo de la francesa, no de ideología, no como un nuevo proyecto de sociedad sin curso, sino en términos de que las clases dirigentes se renovaron porque, llegado el momento de la paz, todos quisieron cobrar por su sudor y por su sangre. Y eso significó tierras, puestos públicos, prebendas, y un desplazamiento parcial de las élites coloniales: en fin, un tira y afloja muy violento, con distintos resultados en los distintos países. En Colombia, por ejemplo, las élites coloniales salieron casi indemnes, lograron controlar a los ejércitos, excepción hecha del triunfo de los santanderistas contra los bolivarianos.

En el Ecuador las cosas sucedieron a la inversa. El Ejército primó sobre el patriarcado local. Si uno estudia la correspondencia de la época, el estado de opinión en ese momento, se da cuenta de que aquí no hubo un ejército de oligarcas, ni siquiera oligarquía. Todo lo contrario.

Ahora bien, el ejército creaba el estado, el estado la nación y la nación genera las clases. El estado, además, genera las clases sociales.

En América Latina, en el siglo XIX, fue desde el Estado que las clases sociales fueron creadas e impulsadas. Y muchas

de ellas también en el siglo XX. Y, una vez más, el rol de los caudillos militares fue muy importante. No se trató de caudillos militares al estilo moderno. No estamos hablando de un oficial que pasó por el estado mayor, que se educó formalmente, que siguió las distintas especializaciones. Esos eran muy pocos. En los primeros cuarenta o cincuenta años de vida republicana, vestían uniforme, pero se habían hecho militares empíricamente y, muchas veces, eran civiles que tomaban el uniforme. Por ejemplo, hay una figura que en Colombia y Ecuador fue muy importante: el doctor general. Eran abogados. Pero, ¿quiénes eran abogados en ese entonces? Los latifundistas, los terratenientes, los patricios, que estudiaban Derecho como una forma de ser de esa clase. Pero eran también generales, porque el hecho de pertenecer a ella garantizaba ipso facto, el acceso a la capacidad de movilizar hombres, o a un despacho de general, de coronel, de lo que fuera.

En Colombia, las guerras civiles fueron peleadas en gran parte por doctores generales. El ejército regular colombiano prácticamente no participó en estas guerras civiles, sino que fue un espectador. Las guerras las hicieron los patricios civiles, los doctores generales, con sus ejércitos leales y de clientes. En otras palabras, como dice Alain Rouquier, había militarismo sin militares. Había guerras intestinas, golpes de estado, pero no había militares tal como hoy se los concibe. Pasar de militar a civil o de civil a militar era una operación sumamente fácil.



Y una vez más, contrariamente al modelo europeo de los ejércitos de masas -como los de la revolución francesa, compuestos por ciudadanos que defendían a su patria de los imperios despóticos, impulsados por una especie de patriotismo natural que luego se contagió a otros países-, de aquí nadie quería ser militar, nadie quería ser soldado. Por lo tanto, ¿a quién se tenía que recurrir? ¿quiénes eran la forma, quiénes muchas veces las clases? Dicho brutalmente, la hez de la sociedad.

Hay una nota que un comandante -y esto es elocuente- le mandó al Presidente de Nicaragua. Le decía: "En el tren que llega esta tarde a Managua van trescientos voluntarios. Le ruego me devuelva las sogas porque aquí en León siguen habiendo muchos, y el entusiasmo por enrolarse sigue creciendo". Eso demuestra el carácter del reclutamiento. O si no, se armaba a las peonadas, en el mejor de los casos, para defender al patrón, por supuesto. No al Estado ni a la Nación. Eso estaba absolutamente fuera de discusión.

De modo que no es difícil imaginar la capacidad militar que podían tener los ejércitos del siglo XIX, constituídos por oficiales aficionados, más o menos empíricos, por suboficiales y tropa que eran ex-presidarios o presidarios que se les había conmutado las penas para ir al ejército, gente recogida, vagabundos, parias. O sea, una verdadera colección de personajes surgidos de la picaresca.

En Ecuador, por ejemplo, es enorme la cantidad de

documentación que prueba que se reclutaron a los peores elementos. La tarea de reclutar, requería de una fuerza militar. Cuando pasaban las columnas de reclutamiento, se producían verdaderas batallas entre la población, que no quería ser reclutada, y los reclutadores. La vida militar no ofrecía nada, como no fuera una servidumbre tremenda.

En Brasil, incluso en los primeros años de este siglo los cadetes se rebelaban, estaban cansados de los azotes.

Resulta fácil entender que la relación que, en esas condiciones, establece la civilidad con las fuerzas armadas es dramática, porque el oficial es visto como un bárbaro.

Ahora bien, hay una segunda fase, que empieza a afirmarse a partir del siglo XIX y que coincide, más temprano o más tarde, en distintos países: se empieza a producir una subordinación de los militares al poder civil. Es una lucha larga, pero finalmente, el poder civil logra un inicio de profesionalización de las fuerzas armadas, ante la necesidad de lograr el orden, es decir, la paz entre militares y civiles, entre los caudillos de a caballo y los señores de los salones. Primero, porque sin un ejército más o menos único y central no era posible crear una economía política. No se podía mantener ningún tipo de comercio, y las oportunidades comerciales que había tras la integración de los países al mercado mundial a través de la economía de exportación, eran demasiado grandes como para verlas pasar sin hacer algo. Pero una precondition básica era un mínimo de orden interno.

Y ese mínimo de orden interno se garantizaba con un ejército único y un ejército más o menos disciplinado, que obedeciera.

En segundo lugar, los distintos países sostuvieron guerras. Y en estas guerras, que sí eran en serio, todos pasaron por la triste experiencia de constatar que los ejércitos servían para librarlas y que era entonces necesario mejorarlos y convertirlos en máquinas militares eficientes. Caso por caso, país por país, se producía esta situación. La profesionalización es casi siempre consecuencia de una experiencia militar en una guerra internacional, en la cual o se experimentan serias dificultades, o se pierde, o se vence.

Chile, que le ganó a Perú y a Bolivia la guerra del Pacífico, contaba con un ejército relativamente profesionalizado y disciplinado, pero, aún así, tenía serias deficiencias. Y lo curioso es que ese ejército que tomó Lima y se paseó por el Perú, no estuvo dirigido por oficiales: el mando lo ejercieron aficionados civiles que, para suerte de los chilenos, eran gente genial. Tuvieron dos ministros de guerra civiles, que resultaron amateurs inspirados: Sotomayor y Vergara, en ese orden. Pero después los dos vuelven a Chile y se preguntan lo que habría sucedido si del otro lado se hubiesen encontrado con un ejército realmente capaz de pelear. Y concluyeron que era necesario llamar a los alemanes para que se encargaran de disciplinar a la fuerza militar.

Así, fue en la perspectiva de crear una economía de

exportación -lo que requería de orden, de vías de comunicación, de bandas armadas para garantizar el transporte de las mercaderías -que tras de muchas luchas y muchos tropiezos, las clases pudientes finalmente lograron controlar el fenómeno en casi todas partes.

Ahora bien, se establece una tercera fase a principios de este siglo y en algunos países incluso un poco antes: el profesionalismo tal como se lo conoce hoy en día, que ya no es, como lo fuera a fines del siglo XIX, un profesionalismo en que los militares están sometidos al poder civil. Eso no es práctico: no son agentes de la oligarquía ni de los civiles, sino corporaciones autónomas con un alto grado de autogobierno.

Originalmente, la idea de las élites civiles era profesionalizarlos para excluirlos de la política. En la medida en que se retiran a los cuarteles, se dicen, no hacen política, nos dejan gobernar a nosotros.

Pero no es fácil, porque autonomizar a las fuerzas armadas del poder civil las puso en condiciones por primera vez, de tener su propia doctrina, su propia cadena de mandos, sus propios criterios internos de promoción. Ya no primaba el favoritismo de un pro-hombre civil. Ya no se ascendía gracias a una buena recomendación, a una buena amistad con alguien. Eso se va acabando paulatinamente.

Una corporación regida por criterios propios empieza

también a pensar con una doctrina propia, a tener su propio ethos, su propia cultura, su propio enfoque de las cosas, su propia noción de en qué consiste servir al Estado y, muchas veces, todo esto diverge de la visión de las élites civiles, que seguían funcionando como siempre, sobre la base de las prácticas tradicionales.

En otras palabras, lo que sucede con los ejércitos latinoamericanos, es que se burocratizan. No en el sentido peyorativo que se le da al término, sino en su acepción weberiana. Es decir, se convierten en corporaciones de gente que se guía por normas impersonales, universalistas de desempeño de la función, de una tarea clara y específicamente definida.

Ahora bien, en el siglo XX, en casi todos los países de los que estoy hablando, tarde o temprano se produce la separación de los poderes civil y militar. Desaparece la figura del caudillo militar medio rústico del siglo XIX. Ahora se trata de oficiales con estudios superiores, muchas veces más preparados que la élite civil con la cual tienen que enfrentarse. Estamos hablando de un animal de una especie muy distinta.

En una primera fase, el choque de las fuerzas armadas se produce preferentemente con las formas tradicionales oligárquicas. Los años veinte o treinta están jalonados, en distintos países de América Latina por golpes militares contra las oligarquías de notables patricios civiles. En el Ecuador, la Revolución Juliana. En Brasil, el movimiento de

los tenientes después de Getulio Vargas. El movimiento de Ibáñez en Chile. El peronismo como una manifestación un poco más tardía de lo mismo, en Argentina. La acción de Villarroel y Peñaranda, en Bolivia. Incluso el primer Fulgencio Batista en Cuba.

Hay un punto en que todos estos militares concuerdan: crear un estado que no sea la proyección pura del poder personal de los pro-hombres, un estado universal, un estado hegeliano. No es un estado que fuera patrimonio, como lo había sido el estado latinoamericano hasta entonces, de los notables.

Pensemos en el Ecuador de principios de los años veinte: el Estado no podía pagar los sueldos si la banca de Guayaquil no le suministraba el dinero. Era un Estado en el cual el Ministro de Hacienda era un simple empleado de la banca de Guayaquil, un estado que no tenía Banco Central. Un Estado que, en el fondo no era sino una ficción. Lo que había era el poder de los notables, de los patricios, que podían ser terratenientes, en unas partes, grandes comerciales en otras, o banqueros.

El gobierno que surgió de la revolución Juliana hizo mucha obra en términos de seguridad social, de derecho, legislación laboral... Pero, cosa muy importante, lo que perduró con más fuerza fue el Banco Central. Y así una serie de otras organizaciones públicas, tendientes al fortalecimiento del Estado, a su automatización.

Ya no el patrimonio de los notables -como en las polis antiguas, cuando la república era la suma de los patrimonios de los notables urbanos-, sino eso otro: El Estado en su arte.

Eso implicaba, además, la incorporación de nuevos grupos a la vida civil, de estamentos, de estratos que habían quedado marginados de la vieja política urbana.

Entonces, hay un segundo elemento muy importante: casi todos estos gobiernos militares de los años treinta, cuarenta, promovieron la industrialización, en la creencia de que con ella estos estados alcanzarían un mínimo de autonomía. Porque, ¿qué autonomía podía tener el Estado chileno, si inclusive las ametralladoras tenían que traerse en barcos desde Alemania, y el día en que los alemanes decían no hay más ametralladoras, o hay guerra y necesitamos todas la ametralladoras, Chile no tenía ametralladoras? ¿Qué pasaba si un barco peruano se averiaba? Había que transportarlo hasta Inglaterra para arreglarlo porque en el Perú no había industria naval. Y si los ingleses tenían otra agenda de prioridades, el barco peruano se quedaba averiado.

La propia necesidad militar lleva a toda esta generación a pensar en términos de la industrialización, de la industrialización sustitutiva de importaciones, y del desarrollo nacional, en lugar del desarrollo orientado casi exclusivamente a las exportaciones de productos de costa.

Ya en 1913, 14, se encuentra en las revistas militares artículos de los cuales Raúl Prebisch no se habría avergonzado, que señalan los efectos nocivos que podía tener para el desarrollo futuro, un modelo de desarrollo basado en las exportaciones.

Ahora bien, después de la Segunda Guerra Mundial, todo este reformismo, este estado incorporador de nuevos grupos, tiende a desaparecer. (Aunque en algunas partes resurge tan tarde como en la década de los setenta, pero por razones muy especiales, en Perú y en Ecuador).

Más adelante en el tiempo, se produce un vuelco: mientras en los países del Cono Sur la intervención militar en política reviste un carácter cada vez más cerrado, excluyente y, si se quiere, antipopular, en los países andinos, parece de alguna manera prolongarse y mantenerse la tradición de los años veinte y de los años treinta. En Perú, el gobierno del General Velasco Alvarado hizo curiosamente lo que el APRA dijo que haría en los años treinta. Y el gran enemigo de los militares en los años treinta era el APRA. Y aquellos, cosa curiosa, hacen lo que su enemigo jurado dijo que haría, pero nunca hizo, ni trató seriamente de hacer.

En Perú el desarrollo del militarismo reformista, de avanzada, se vio abortado porque tuvo frente a sí un interlocutor civil que había propuesto esa idea antes que nadie, pero que se presentó como un enemigo de los militares. En todos los otros países en donde hubo militares reformistas, como



Perón, otros como los Julianos, como Ibáñez, el movimiento se inicia en los cuarteles. No existe un partido civil preconstituido que impulsara ese tipo de reformas o que tuviera una ideología articulada en una plataforma diferente. Los partidos reformistas o de izquierda, se forman a consecuencia y como resultado del impulso que les brinda el acto militar. En Chile, el socialismo se forma después del golpe de Ibáñez y se organiza recogiendo la herencia de la acción militar. En Argentina, el justicialismo se organiza desde arriba, una vez que Perón está en el poder. El trabalhismo brasileño empieza a posteriori de los gobiernos del Estado novo. No es una fuerza civil la que moviliza a los militares para que den el golpe. Estos lo dan por razones muy variadas en cada caso. Inician el proceso y después se organiza una contraparte civil que toma el relevo, relevo en el que los militares originarios pueden aparecer o no. Luis Carlos Prestes en Brasil, por ejemplo. El partido comunista brasileño parte con la marcha de Prestes, que era un oficial del ejército brasileño.

Perú es el único caso donde el año treinta más o menos, hay un partido civil poderoso, articulado ideológicamente, coherente, con propuestas que los militares de los otros países hicieron suyas, o trataron de hacerlas en alguna medida.

Y, como en la ideología aprista el militar era el servidor de la oligarquía y el único diálogo que se podía sostener era a tiros, en Trujillo el APRA fusiló a oficiales y soldados, y ese es un tópico histórico, que sería materia de otro análisis.

Ec.  
Carlos Pérez  
del Castillo  
SELA

## El SELA frente a los desafíos actuales de América Latina

Quien habla de la situación actual de la América Latina tiene que irremediamente hablar de crisis económica. Una crisis que todos conocemos. Todos hemos sido testigos, en los últimos años de la evolución desfavorable que han tenido las economías de todos nuestros países, de la pérdida de dinámica que han experimentado y, en el año 88, octavo año consecutivo, de una serie de señales e indicadores económicos muy desfavorables, algunos de los cuales representan claramente la posición de estancamiento en la cual nos encontramos hoy en día.

En primer lugar, vale la pena destacar que en el año 88 el producto de la región creció solamente en un 0.7%, índice muy bajo comparado con un crecimiento del 2.5% que era ya insuficiente en el año 88, y un nivel un poco superior, del 3,9%, en el año 87.

El promedio del crecimiento del producto para la década de los 80 fue solamente del 1.5%. Eran tasas de crecimiento del 6 y 7% las que caracterizaban nuestro crecimiento en la década del 60 y el 70. Esta evolución desfavorable del producto es un primer aspecto que tenemos que considerar, tomando en cuenta que la población de América Latina ha seguido creciendo a un ritmo promedio de un 2.5%. Se ha producido una caída adicional del producto per cápita de la América Latina -el año pasado cayó en 1.5%-, lo que sitúa a la región en los mismos niveles de crecimiento per cápita de los que se registraban en el año 1978. De ahí que, con buena razón, se haya llamado a la década de los años 80, "la década perdida para América Latina".

Y junto con estos indicadores que de por sí demuestran ya la gravedad de la crisis, hemos visto en los últimos años también un repunte extraordinario y una generalización de las tendencias inflacionarias. El promedio para América Latina fue el año pasado de 470 %, el doble del año anterior y seis veces más que en el año 87. También hemos visto una persistencia y una aceleración de desajustes macroeconómicos en todos nuestros países, que se derivan de varios factores tanto internos como externos. Pero, en general, deberíamos resaltar la transferencia de recursos por el servicio de la deuda, los déficits fiscales, sobre todo en el sector público, y también la escasez de divisas que ha caracterizado toda esta década.

Otro de los aspectos importantes es la caída abrupta en las

tasas de inversión. En el año 88, la tasa promedio de inflación fue de un 15% con relación al producto, mientras que en años anteriores, antes de los 80, era de alrededor del 23%.

Esto que ya se está haciendo sentir en el corto plazo en nuestro sistema productivo, tendrá consecuencias mucho más nefastas a mediano y largo plazo, puesto que al no invertir, al no renovar nuestro aparato productivo, en muchas formas nuestro continente latinoamericano y caribeño está hipotecando su futuro.

En el plano social las repercusiones han sido también sumamente desfavorables. Ha habido un deterioro considerable en los niveles de vida, que se ha traducido en un desempleo cada vez mayor. Se calcula que existen 40 millones de personas abiertamente desempleadas en América Latina. Eran solamente 25 millones a principios del 80. Esto tiene una repercusión muy grande no solamente en los que no trabajan, sino también en sus familias, y las cifras de las Naciones Unidas indican que son 123 millones de habitantes de América Latina los que hoy viven en niveles de pobreza.

Se ha registrado también una caída abrupta del salario real en la mayoría de los países de la región y una reducción significativa en los gastos del Estado, lo que se ha traducido en una caída en el servicio social, en los presupuestos destinados a salud y educación: más de 64% de los latinoamericanos están fuera, en este momento, de cualquier tipo

de previsión social. Han resurgido enfermedades en América tropical que habían sido extinguidas o erradicadas hace tiempo, como el paludismo y la fiebre amarilla, para mencionar solamente algunas y todo este deterioro económico ha llegado, en algunos casos, a los límites de la tolerancia social, desencadenándose en situaciones violentas en algunos países, y poniendo en tela de juicio la estabilidad de los sistemas democráticos.

En medio de todo esto, si hay algún aspecto positivo que podemos rescatar de esta década perdida, es que a pesar de todos estos problemas económicos y sociales, a pesar de que a los gobiernos latinoamericanos democráticos nos ha tocado administrar la escasez en vez de la abundancia, hay en América Latina en nuestra década una consolidación democrática.

En cuanto a las perspectivas de corto y mediano plazo, cualquier análisis serio sobre esta materia debe partir de una proyección serena y realista de los rasgos principales del contexto internacional en el que los latinoamericanos deberemos desenvolvemos en el futuro. Tres aspectos parecen fundamentales para poder apreciar la evolución que se puede esperar de la situación internacional, por ende, de América Latina.

El primero se refiere a las proyecciones y a las señales que nos llegan de afuera. Señales con relación al entorno internacional, por un lado, y con relación a las políticas eco-

nómicas que tienen en este momento previstas los principales países industrializados y que influirán, sin lugar a dudas, directamente en nuestros niveles de desarrollo.

Aquí, muchas de las proyecciones, lejos de mostrar un mejoramiento de la situación, demuestran lo contrario: un estancamiento de la situación actual y, en algunos casos, largos retrocesos. A título de ejemplo, hay tres indicadores que parecen muy importantes porque fue a través de ellos que se transmitió la crisis de los 80 hacia la América Latina: el comercio, la tasa de interés y los flujos de capitales en la región.

En cuanto al comercio, mientras persistan en los países industrializados tasas de crecimiento de alrededor del 2 y el 3%, no se puede esperar una reactivación del comercio que permita a los latinoamericanos conseguir los recursos necesarios para poder crecer, modernizar nuestro aparato productivo, importar y, al mismo tiempo, pagar nuestra deuda. Si a esto le agregamos la tendencia hacia medidas proteccionistas que se han manifestado en los últimos años en la mayoría de los países industrializados, que han deprimido los precios internacionales, y que a través de subsidios a las exportaciones nos han desplazado de mercados tradicionales, no se puede esperar que sea a través del comercio que encontremos la solución a nuestros urgentes problemas.

Tampoco es a través de la reducción de las tasas de interés

que venga el alivio que todos esperamos del entorno internacional. No mientras persistan los grandes desequilibrios macroeconómicos en los países industrializados, en particular no mientras los Estados Unidos sigan teniendo un déficit fiscal del tamaño y la magnitud que tiene, y resulte evidente que van a necesitar de ahorro externo para poder financiarlo. Esto, como lo hemos visto en los últimos años, ha redundado en un alza de las tasas de interés, que se mantienen altas tanto en términos nominales como en términos reales. En los últimos doce meses se ha producido un aumento del 3,5%. Y hay que recordar que por cada punto que sube la tasa prime o la libor, América Latina tiene que pagar entre 3.500 y 4 mil millones de dólares adicionales por concepto de pagos de intereses del servicio de la deuda.

Tasas de intereses altas redundan en un servicio de la deuda aún más pesado, y redundan también en todo tipo de incertidumbres en cuanto a una programación y planificación de nuestras economías. Los enormes esfuerzos de ajuste que hemos hecho en los años pasados se han visto anulados de golpe y en un solo día por los aumentos en las tasas de interés que no controlamos nosotros.

Por otro lado, estas alzas en las tasas de interés orientan los capitales hacia el mercado financiero más que hacia el mercado productivo, y esto tiene incidencias en los niveles de inversión. Y como estas alzas en las tasas de interés tienen

adicionalmente mucho que ver con los movimientos de capitales y las incertidumbres que originan, tampoco podemos ser muy optimistas en cuando a que va a haber una reducción significativa en un futuro cercano, que nos permita obtener de ahí una brecha financiera importante como para atender nuestros problemas.

Finalmente, en cuanto a los flujos de capitales, desde el año 82 hasta la fecha, la América Latina y el Caribe se han convertido en exportadores netos de capital, contrariamente a lo que ocurría en las décadas anteriores. En los últimos siete años, la América Latina y el Caribe ha exportado, por concepto de intereses y utilidades, 180 mil millones de dólares y, durante ese mismo período, la deuda externa en vez de bajar ha subido de 320 mil a 410 mil millones de dólares. De modo que tampoco por este elemento de flujo de capitales podemos prever, en un futuro cercano, flujos positivos de capitales en la región, en particular si se analiza las tres fuentes de financiamiento posible que podrían atraer flujos hacia la región.

En primer lugar, la banca comercial: estamos en este momento en un proceso de negociación con la banca comercial, buscando algún tipo de solución duradero al problema de la deuda, que entraña necesariamente reducciones. Nada hace pensar que una banca comercial a la cual se le va a exigir reducciones en sus carteras y, posiblemente, también en la tasa de interés, esté muy entusiasmada con la idea de



hacer aportes sustantivos de recursos frescos de capitales a la región, en todo caso no en magnitudes tales como para poder cifrar o depositar allí nuestras esperanzas.

En segundo lugar, en lo que se refiere a los organismos financieros multilaterales, hay una posibilidad levemente mayor. Pero también aquí cabe recordar que, en las últimas semanas, al tratar el tema del Plan Bradley el Banco Mundial y el fondo Monetario Internacional hablan de cantidades del orden de los 25 mil millones de dólares en tres años, lo que equivaldría a alrededor de 7 mil quinientos millones anuales, lo que ni siquiera representa el 1% del producto latinoamericano.

De modo que tampoco allí cabe cifrar ilusiones desmedidas de que ellos puedan colmar la brecha entre esa tasa de crecimiento actual del 1,5% que tenemos y la tasa que necesitamos, de alrededor del 5 ó 6% para poder crecer y dar a nuestros pueblos el bienestar que necesitan.

Y, finalmente, por el lado de la inversión extranjera directa, tampoco podemos ser sumamente optimistas. A pesar de que numerosos países de la región han recurrido en los últimos años, al cambio de deuda por capital de riesgo -el famoso "equity swap"- la cifra total de inversiones extranjeras en la región ha caído, porque los capitales se están dirigiendo hoy hacia los países industrializados o hacia los países del sudeste asiático, que brindan mayores seguridades y mayor rentabilidad.

Por lo tanto, en el SELA se piensa que las soluciones a nuestros urgentes problemas no van a llegar de afuera, ni a través del comercio, ni a través de las tasas de interés, ni a través de los flujos de capital y que, por lo tanto, es necesario pensar en otras vías.

Hay un segundo elemento importante que cabe destacar en estos momentos y es que todos los escenarios previsibles en las relaciones económicas internacionales muestran una tendencia hacia el regionalismo y hacia el bilateralismo. La cooperación internacional y el multilateralismo, que han sido dos pilares fundamentales de la concepción del desarrollo latinoamericano y caribeño en los últimos años, han sufrido un serio deterioro y, hoy por hoy, los países industrializados están buscando la solución de sus problemas a través de un bilateralismo o a través del regionalismo.

Hablando del regionalismo, para el año 92 se prevee un fortalecimiento de la integración de la Comunidad Económica Europea, es decir una etapa más dentro de ese proceso de integración, que será seguido seguramente por la incorporación de nuevos factores a esta comunidad de doce, y no faltan clientes haciendo cola en la puerta.

Al mismo tiempo, los Estados Unidos, en el último año, han llegado con Canadá a un acuerdo importante de preferencias comerciales, que demuestra también la tendencia hacia un regionalismo para enfrentar los desafíos del futuro.

Japón, por su parte, muestra un nuevo papel, tanto político como económico, y extiende su zona de influencia hacia el sudeste asiático. Y, finalmente, también en los países socialistas se operan cambios: la Perestroika en la Unión Soviética va a generar toda una serie de modificaciones que, sin lugar a dudas, tendrán un impacto -favorable o desfavorable, todavía no lo sabemos- en las relaciones económicas internacionales.

Todo esto es una señal que nos están dando los propios países industrializados, países estructuralmente mucho más fuertes que nosotros y que, sin embargo, han considerado necesaria la unión, para enfrentarse a un mundo cada vez más competitivo.

Y creo que es un mensaje que nosotros, como latinoamericanos, obviamente tenemos que recoger.

Un tercer aspecto en cuanto a las perspectivas de corto y mediano plazo, es el que tiene que ver con los rápidos cambios tecnológicos que se están produciendo en el mundo. Estos están afectando, sin lugar a dudas, los patrones de producción, de consumo, de exportación tanto de bienes como de servicios, y están teniendo en las naciones tradicionales un impacto considerable en términos de ventajas comparativas y también en el concepto actual de la División Internacional del Trabajo. Industrias que eran obsoletas hace diez años, como textil en Alemania, hoy en día, a través de la robotización, son más competitivas que las

industrias basadas en mano de obra de los países en desarrollo.

Y creo que esta es otra señal que tenemos que captar. Porque si no hay un cambio estructural importante en América Latina, si no hay una modernización de nuestro aparato productivo, si no trabajamos hacia una mayor competitividad, son pocas las oportunidades de llegar al siglo XXI con mayores posibilidades de peso y de gravitación.

De modo que dentro del marco de los escenarios previsibles, surge una serie de desafíos que atentan contra nuestro desarrollo, nuestra soberanía, nuestra propia seguridad. América Latina y el Caribe tienen, en ese contexto, que encontrar e instrumentar una solución adecuada: debemos impulsar un cambio de corte radical para enfrentar este desafío o resignarnos a que el proyecto latinoamericano y caribeño desaparezcan como proyecto político en la región.

Es evidente que no hay recetas mágicas para revertir la crisis de la región, pero la necesidad de actuar conjuntamente entre los países de la región está quizás en el centro de una posible solución a estos problemas. Tenemos que organizarnos; estructurarnos en forma autónoma; potenciar nuestros propios recursos; tratar de buscar a través de acciones coordinadas, a través de acciones solidarias -tanto hacia adentro de la región impulsando la integración y la cooperación regional, como hacia afuera- un nuevo poder

de negociación, puesto que a través de acciones exclusivamente latinoamericanas, no tenemos control de muchos de los problemas que nos afectan. Yo creo que es a través de esas dos acciones, hacia afuera y hacia adentro, que debemos encontrar soluciones.

En cuanto al tema de la integración, este tiene que volver a resucitar con un nuevo impulso, con un nuevo enfoque. Si queremos ejercer un nuevo poder de renegociación, debemos incorporar en nuestras políticas y negociaciones internacionales elementos que sí tenemos en la región pero que hasta ahora o no hemos utilizado, o no los hemos integrado, o no los hemos valorizado en una mesa de negociación. Me refiero, en particular, al tema de la deuda y al tema del comercio.

Si hablamos de la integración, ha habido experiencias positivas en su proceso pero finalmente ha predominado un sentimiento más bien de fragilidad, de desencanto, sobre todo si comparamos las expectativas que generaron los movimientos o esquemas de integración, con los resultados concretos que se lograron. La integración latinoamericana, a la luz de lo que está ocurriendo en el mundo, ha dejado de ser una simple opción para la América Latina y el Caribe y se ha convertido en una verdadera necesidad tanto económica como política.

El SELA concibe ahora una integración un tanto distinta a las orientaciones y lineamientos que hemos seguido hasta

hoy. Pensamos que, desde ahora en adelante, debe concebirse como un proyecto político de los latinoamericanos, es decir, convertirse en un eje central de nuestras políticas de desarrollo y no en el mecanismo complementario o suplementario de un sistema de relaciones Norte-Sur, como ha sido hasta hoy. Eje central de las políticas de desarrollo, lo que significa, irremediabilmente, que el tema de la integración pase a ser un tema central en nuestras políticas nacionales. Hasta ahora, en todos nuestros países se ha hablado de la integración, pero si se revisa una a una las políticas nacionales de cada uno de nuestros países, se observa que el tema ni siquiera existe o que está mencionado en forma totalmente periférica.

Y creo que la Comunidad Económica Europea nos ha mostrado el camino. No habría Comunidad Económica Europea hoy, si no se hubieran integrado estos grandes objetivos de la integración a las políticas nacionales de cada país, con un apoyo político muy importante, y un seguimiento, al más alto nivel, ha permitido llegar a los resultados que hoy se exhiben.

En segundo lugar, la integración debe tener un enfoque menos centrado en los aspectos comerciales, no porque no sean importantes, sino que la integración es mucho más que eso y debe buscar interdependencias reales y permanentes entre los países. Seguir, por ejemplo el camino que han tomado ahora los argentinos con Brasil dentro del marco de una serie de protocolos, con los que están creando estas

interdependencias en la industria automotriz, en la industria de energía nuclear, en la investigación del desarrollo en radiotecnología. Se trata de interdependencias que se van a ir combinando, conjugando, y que con el correr de los tiempos van a tender a unir a esos dos países en esferas vitales de integración.

La industrialización, la modernización de nuestro aparato productivo, dentro de un concepto de integración podría ser un eje central de esa integración. No se puede concebir el desarrollo industrial en cada uno de nuestros países, porque frente al desafío enorme que tenemos -tecnológico, financiero, comercial- va a ser difícil tanto para un país como Brasil que como Haití, diseñar una política industrial que recoja y pueda absorber todas esas tecnologías. Pero si pensamos en una América Latina integrada y desarrollamos un modelo de industrialización basado en nuestros potenciales, es posible crear un campo de acción capaz de dar resultados positivos.

En tercer lugar, la integración ha estado demasiado en manos de ciertos ministerios. Es necesario, para que sea concebida como proyecto político, extenderla a otros actores reales: a sectores políticos, a sectores sociales, a sectores académicos.

En cuarto lugar, es indispensable para que esta integración funcione, contar con la participación de los países grandes,

de los que tienen recursos económicos, de población, humanos, tecnológicos importantes. Sin la participación de los cuatro grandes de América Latina no se puede concebir una integración plena, que tenga como una nueva visión, una América Latina unida, solidaria, donde el concepto de interdependencia esté a la orden del día. Y la interdependencia es un asunto de costos y de beneficios. Sin lugar a dudas, en esta nueva integración tendremos que perder parcialmente alguna soberanía en algunos aspectos de política nacional, pero esa pérdida de soberanía se vería compensada con un mayor peso y gravitación de los latinoamericanos a nivel mundial y, por ende, con una menor dependencia y vulnerabilidad. Por lo tanto, lo que busca esta integración es una inserción cualitativamente distinta a la que tenemos hoy en día en el mundo.

No se trata de un proyecto regional ambicioso que estaría condenado a su fracaso por lo desmedido de su contenido, por las realidades políticas y económicas del momento. Hay que actuar con pragmatismo y promover la cooperación entre ciertos países en ciertos proyectos, en ciertos sectores con acciones que vayan creando interdependencias reales y permanentes. Posteriormente podrían sumarse a estos esfuerzos otros países que, no necesariamente hayan estado presentes desde el inicio. Una continuación de lo que están haciendo Brasil y Argentina, y quizás la posterior unión progresiva de otros países a esos protocolos. Hoy se habla de acciones similares entre Colombia, Venezuela y México.



Posiblemente en el futuro también otros países se unan a estos movimientos, pero la flexibilidad y la selectividad deberán estar a la orden del día.

Tampoco se trata de un desarrollo autárquico. Últimamente, este tipo de integración ha recibido una cierta ofensiva en contra por parte de ciertos sectores académicos. No son excluyentes una integración latinoamericana, por un lado, y una apertura externa por el otro. Por el contrario, no son divergentes, sino más bien parte de una misma moneda, que pueden reforzarse mutuamente.

Ahora bien, ¿cuál es el papel del SELA en el tema de la integración? El convenio de Panamá que crea al SELA le da el mandato de proyectar y de fortalecer los procesos de integración. No somos un organismo de integración realmente tal. Estamos convencidos de que la integración deben seguirla llevando a cabo dentro de los esquemas de integración o los propios gobiernos, pero, al mismo tiempo, el SELA es el organismo exclusivamente regional que puede tener una visión global de los problemas que enfrenta la América Latina, que muchas veces supera las estrecheces que se encuentran en el marco de los esquemas de cada uno de los procesos de integración. Y que, por lo tanto, puede dar una respuesta política a muchos de los problemas que el continente tiene por delante. Por ejemplo, el problema de los desequilibrios entre países grandes y países chicos. Si no podemos solucionar políticamente ese problema, es poco lo que podremos avanzar en el campo de la integración.

Del SELA podrían salir grandes orientaciones capaces de ser incorporadas a los esquemas de integración o adoptadas por los propios gobiernos, fortaleciendo, sin sustituir, los esquemas del proceso.

Finalmente, el SELA quiere ir promoviendo acciones o actividades de beneficio para todos los sistemas de integración y que hagan confluir y articular sus diferentes mecanismos. Por ejemplo, algunas acciones en el campo del financiamiento del comercio, o en la ciencia y tecnología, o en el transporte marítimo, o en la investigación y en el desarrollo, para de esa manera ir creando eslabones y fortaleciendo el sentimiento latinoamericano en el cual debe reposar una integración con una meta más objetiva: la de la unidad latinoamericana o la de un mercado común latinoamericano, por ejemplo.

Otros temas insoslayables para la región son el de la organización y el del ejercicio de un nuevo poder de negociaciones.

Las negociaciones internacionales tienen instancias donde se enfrentan relaciones de poder, que hasta ahora han sido favorables a los países industrializados, y no se negocian en una mesa de negociación. Las frustraciones que en los intentos por crear un nuevo orden económico internacional, demuestran claramente que no es alrededor de una mesa donde se cambian las relaciones exteriores. Esas relaciones de poder pueden cambiarse únicamente si, al momento de

sentarnos a la mesa de negociación, lo hacemos con una credibilidad, una presencia, y un poder de negociación basado en las nuevas realidades. Un ejemplo típico en esa dirección fue el de los países de la OPEP. Ellos no negociaron con los países industrializados el aumento del precio del petróleo: lo impusieron. Y esas nuevas realidades se impusieron en el marco del orden internacional.

De modo que si queremos cambiar esas relaciones de poder y mejorar los resultados de las negociaciones internacionales, tenemos que integrar a nuestra posición negociadora esos elementos que sí tenemos pero que no hemos utilizado hasta el presente por una serie de razones.

En primer lugar, por temor a represalias o a que fueron interpretados, por el otro lado de la mesa, como la búsqueda de una confrontación. Luego, porque no sabíamos o no podíamos combinar una acción para utilizar el poder de negociación conjunto de América Latina. Tal vez, también, porque quizás las modalidades actuales de la negociación internacional no nos permiten organizar y ejercer ese poder de negociación. Y, finalmente porque ha habido en América Latina un empecinamiento por el individualismo: la mayoría de nuestros países han pensado que a través de acciones individuales podrían ir al encuentro de soluciones mejores que atando sus destinos con las realidades de otros países.

Todas estas circunstancias han hecho que factores como la deuda o el comercio no hayan sido plenamente integrados a una posición negociadora de América Latina.

Creo que el largo catálogo de fracasos y de frustraciones al que hemos asistido en estos cuarenta años de negociaciones internacionales, en el marco del GATT o de las Naciones Unidas, nos debería llevar a una reflexión profunda. Debemos cambiar nuestros enfoques e integrar, en nuestras posiciones negociadoras, otro tipo de elementos, no retóricos, porque de eso no se trata, sino reales. En primera línea está el tema de la deuda externa, en el que latinoamericanos y caribeños hemos desaprovechado las mayores oportunidades.

La deuda es el principal obstáculo a un desarrollo sostenido de la región. Pero todos nuestros países se han aferrado al mito del individualismo y, a pesar de que al otro lado de la mesa teníamos a un cartel organizado de la banca acreedora internacional, hemos caído, uno a uno, en negociaciones individuales y nos hemos visto forzados a aceptar también, uno a uno, las condiciones que nos han impuesto los países acreedores. Esto se ha traducido en las transferencias de recursos anteriormente mencionadas: alrededor de 26 mil millones de dólares anuales en la década del 80, lo que equivale a entre cuatro y cinco puntos del producto de la región. Es como si los Estados Unidos estuvieran transfiriendo al mundo, por concepto de pagos de la deuda 200 mil millones de dólares. Eso, para dar una idea de lo que estamos transfiriendo los latinoamericanos, del enorme deslinde de recursos que significa y que significaría para los Estados Unidos imitarnos en esta dirección.

Ha habido ciertos esfuerzos de concertación, es verdad: el Consenso de Cartagena, últimamente el Grupo de los Ocho. El Consenso de Cartagena fue el foro donde once países de la región intentaron llegar a posiciones conjuntas sobre la deuda, y pusieron sobre la mesa una serie de declaraciones que van al encuentro de muchos de los planteamientos que hoy, cuatro años después, están en las mentes y en las percepciones de muchas de las posibles soluciones al problema de la deuda. Pero esas declaraciones quedaron siempre en el plano declarativo y nunca pudieron hacerse operativas. Nunca hubo una voluntad política, a nivel ministerial, para llevar adelante una acción conjunta basada en estos lineamientos.

Así que hemos perdido tiempo en estos ocho años de crisis de la deuda. Hemos perdido credibilidad y la situación es peor, en todos nuestros países, de lo que era ocho años atrás.

Pero no todo ha sido negativo en relación con la deuda. Los países latinoamericanos han ido aprendiendo sus lecciones a través de las diversas etapas del refinanciamiento, y han conseguido algunos términos relativamente mejores que los que se manejaban anteriormente.

Afortunadamente, América Latina ha pedido a la Secretaría Permanente preparar las bases conceptuales, operativas y técnicas de una nueva propuesta sobre deuda, basada en un nuevo enfoque. Es la primera vez que nuestros países

deciden actuar conjuntamente, sobre nuevas bases y sobre un nuevo esquema.

En la Secretaría se consideró que para que la conferencia regional sobre deuda externa en la región tuviera éxito, debía contarse previamente con una propuesta regional, que conjugara los comunes denominadores de todos los países y que permitiera la acción conjunta. Se estimó que convocar a una conferencia regional sobre deuda habría sido altamente contraproducente si es que no se disponía de una propuesta latinoamericana y caribeña. Y se concibió esta propuesta como una base de negociación posible con los diferentes acreedores.

De modo que nos hemos puesto, en los últimos cinco meses, a trabajar en esa dirección. Lo hemos hecho con discreción, con reserva, con cautela, debido a la sensibilidad política del tema. Y hemos realizado una serie de consultas y de reuniones a nivel de la región, que nos permiten hoy en día decir que a nuestro criterio existen bases muy sólidas para presentar una propuesta latinoamericana y caribeña que vaya al encuentro del problema de la deuda externa. Y si bien es verdad que los países acreedores han resaltado en los últimos años todas las diferencias que existen entre nuestros países en cuanto a la deuda externa, si bien es cierto también que la deuda externa puede ser distinta en los distintos países en cuanto a su estructura, su dimensión y su fuente de financiamiento, no existen bases muy sólidas para sostener que las deudas son diferentes en cuanto al

peso relativo del endeudamiento o al impacto, tanto económico y social, que se da en los 26 estados miembros del SELA.

En definitiva, son muchos más los factores que nos unen que los que nos separan y si tratamos el tema de la deuda como se está tratando en la propuesta latinoamericana y caribeña del SELA -por título de deuda, deuda con la banca comercial, deuda con los organismos financieros multilaterales, y deuda oficial con los acreedores del Club de París- estamos abarcando los intereses de todos los países de la región, y podemos, por lo tanto, presentar una acción coordinada que daría lugar a una posición conjunta.

En ésta se han incorporado las grandes orientaciones y lineamiento del Grupo de los Ocho, pero se ha tenido debida cuenta de las características y especificidades de los países caribeños, cuya deuda es, en un 85%, con los organismos financieros multilaterales, y de los centroamericanos, cuya deuda es una mezcla de deuda multilateral, comercial y bilateral. Como consecuencia, se trata de una propuesta regional que ha sido entregada a los estados miembros de la región para su consideración.

El objetivo de la propuesta es reducir significativamente la transferencia de recursos por concepto de servicio de la deuda hacia el exterior, para lograr un desarrollo económico y social, que significa crecer, pero también significa mayores importaciones que las que tenemos hoy en día.

Cabe recordar que la América Latina tuvo que contraer sus importaciones en un 40% en los últimos años, para conseguir suficientes divisas con miras a servir la deuda. La propuesta busca, igualmente, aumentar nuestros niveles de inversiones para que el futuro de América Latina no esté hipotecado y para que podamos levantar los niveles de vida de nuestros pueblos. Ese sería un primer objetivo.

El segundo objetivo sería el de readquirir en la región la autonomía sobre nuestras políticas nacionales, que se ha visto seriamente deteriorada por una serie de elementos de orden externo: el deterioro de las condiciones externas y las condiciones que nos han impuesto los organismos financieros multilaterales incluso por sobre los propios países acreedores.

Un tercer objetivo sería el de una negociación con los otros acreedores. No solamente, como hasta ahora, con la banca comercial, sino también con los países acreedores, porque ellos tienen una contribución muy significativa que hacer y que podría facilitar enormemente la solución al problema de la deuda.

Finalmente, consideramos que este alivio del problema de la deuda, traería beneficios no solamente para los deudores sino también para los países acreedores, puesto que significaría, inmediatamente, mayores importaciones por parte de nuestros países. Hay que recordar que Estados Unidos perdió, solamente en los últimos 6 años, un millón de em-



pleos como consecuencia de la contracción de importaciones por parte de América Latina.

Nuestro objetivo central, pues, es la reducción de la transferencia de recursos a una cuarta parte de lo que se transfiere hoy en día. Y hay una serie de razones para justificar ese corte, que se haría, básicamente, a través de una reducción significativa, del capital de la deuda vía emisiones de los propios países latinoamericanos de bonos de larga duración, de los cuales nosotros mismos garantizaríamos el pago del capital. Está prevista también, en el marco de la propuesta, una reducción significativa de las tasas de interés. Si reducimos solamente el capital y dejamos las tasas de interés fluctuantes, no hallaremos verdaderamente una solución al problema de la deuda. Es necesario también fijar un techo en las tasas de interés, y esa es una de las sugerencias que se hace en la propuesta.

Vamos también al rescate de uno de los elementos del Plan Brady, que considera que debe cambiarse la legislación americana, de manera tal que le permita a la banca comercial absorber la reducción de la deuda: en vez de en un año, como es hoy en día, a menos de un 50% en diez años. Eso equivaldría a una absorción de la reducción de la deuda en un 5% anual, lo que está totalmente en línea con las posibilidades, tanto contables como financieras, si no de la totalidad, de la mayoría de los bancos internacionales. Y, al mismo tiempo, también estaríamos dispuestos a considerar en esta propuesta, otras garantías, si la banca comercial lo

desea, a través de un papel adicional del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, que podría hacerse a través de una emisión especial de derechos especiales del Fondo.

El mérito, si es que alguno tiene esta propuesta, es que pone sobre la mesa una base de negociación posible con los diferentes acreedores. No se trata de reemplazar totalmente el caso por caso con el cual hemos llevado nuestras negociaciones en el pasado. Se trata, más bien, de proponer una instancia de negociación, donde se negarían ciertos principios en relación con la reducción de capital, tasas de interés, garantías y cambios en las legislaciones bancarias y, una vez establecidos estos principios generales, se podría volver al caso por caso, donde entonces se reflejarían plenamente las características y especificidades de cada uno de los países de la región. El mérito, por lo tanto, es que es una propuesta concreta. En este momento todo el mundo habla del menú de opciones. Dentro de ese menú, hemos seleccionado un camino que, con todos sus defectos, por lo menos constituye una base realista de negociación.

La propuesta responde a las realidades económicas que vive América Latina en este momento. No es necesario mirar las realidades de la banca internacional para llegar a una propuesta latinoamericana. Las conocemos. Les hemos pagado intereses, lo seguiremos haciendo en el futuro, y obtendrán beneficios importantes de este nuevo planteamiento. Es indispensable mirar, sobre todo, las realidades

económicas de la región, las exigencias políticas y sociales, para fundamentar nuestra propuesta, que es una instancia de negociación, que demuestra, una vez más, nuestro espíritu de concertación y no de confrontación.

Para terminar, es necesario hacer algunas reflexiones sobre el comercio, elemento también fundamental en un nuevo poder de negociación de América Latina.

En el pasado, todos los latinoamericanos y caribeños hemos depositado nuestras ilusiones en llegar a soluciones multilaterales en el tema comercial. Hemos participado en muchas rondas en el marco del GATT, de la UNCTAD, de otros foros internacionales. Y a pesar de los grandes fracasos y frustraciones derivados de las mismas, no hemos encontrado caminos alternativos para plantear nuestros problemas y nuestras aspiraciones.

En este momento, estamos participando en una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, conocida como ronda Uruguay, que es quizás la única instancia donde los latinoamericanos tenemos un poder de voz y donde podemos, a través de acciones coordinadas, llevar soluciones a algunos de los problemas del ámbito comercial. El SELA, en tanto organismo de coordinación latinoamericana, le concede a esta ronda una enorme importancia.

Sin embargo, esta nueva ronda de negociaciones comer-

ciales multilaterales no va a resolver todos nuestros problemas, básicamente por dos razones:

La primera, porque existen en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales serias limitaciones en relación con el contenido de las mismas.

En segundo lugar, por serias limitaciones en relación con la modalidad en el proceso.

En cuanto al contenido, resulta una enorme paradoja, que dura ya 40 años, el hecho de que todo lo que nosotros tenemos y exportamos en la región se negocie en el GATT. Si se trata de textiles, existe en el GATT un acuerdo multi-fibras que regula específicamente cuánto podemos exportar y cuánto pueden crecer nuestras exportaciones de textiles. Si se trata de carnes, el GATT fija cuotas globales y cuotas bilaterales. Igual sucede con los productos lácteos, o con el acero. Es decir, se puede hacer una larga lista de todo lo que tenemos y poner al lado de cada uno de los productos las reglamentaciones que se nos aplican o las negociaciones que se llevan a cabo para, de alguna manera, condicionar los flujos, los precios y los volúmenes que el continente puede exportar.

La enorme paradoja consiste en que, contrariamente, todo lo que importamos en la región, se trate de usinas, llaves de mano, tecnología, bienes de capital, flota de aviones, nunca ha sido objeto de negociaciones en el marco del GATT.

Estas importaciones entran a nuestros países a través de licitaciones públicas, de acuerdos entre empresas; a través de multinacionales, de arreglos de gobiernos con empresas, etc., etc. Y nunca hemos podido valorizar, en la mesa de negociación, todo el poder de compra que la región tiene en su conjunto y, nunca lo hemos integrado a una negociación.

No es sorprendente, en ese contexto, que al calor de las negociaciones, donde todo aquello a lo que aspiramos se negocia y todo lo que tenemos no se negocia, nos veamos obligados a refugiarnos bajo lemas de tratamiento preferencial y condiciones especiales para los países en desarrollo.

Respecto de la modalidad de negociación, en el GATT se nos compartimentaliza en grupos: el grupo agrícola, el grupo subsidios, el grupo aranceles, el grupo barreras no arancelarias. Así, los agricultores -y América Latina depende de la agricultura-, llegan a la mesa de negociaciones y tienen, del otro lado de la mesa, a la comunidad Económica Europea, al Japón, a los Estados Unidos, representados por sus negociadores agrícolas, cuyas decisiones dependen de las concesiones o falta de concesiones que hagan a nivel agrícola. Es, pues, a nivel agrícola que se resuelve el problema agrícola, a nivel arancelario, el problema arancelario. Es muy difícil, con esa modalidad, tener una visión global de donde podríamos intercambiar concesiones agrícolas por concesiones en el sector de bienes de capital o en el sector servicios. Eso no se permite en las

negociaciones. Por lo tanto, también ahí queda reducida nuestra capacidad de negociación, porque nos enfrentamos a gente que viene con mandatos muy específicos, y con muy poca flexibilidad, y con la convicción de que cualquier concesión que se nos haga significa para ellos un costo demasiado importante.

Tenemos, pues, que incorporar a estas negociaciones los elementos señalados. En términos globales, el poder de compra de América Latina puede parecer ridículo. Pero, en términos individuales, cuando vemos el universo arancelario a cinco dígitos, surge un panorama totalmente distinto. De los 70 mil millones de dólares que importa América Latina, 25 mil millones corresponden a productos o sectores que podríamos considerar sensibles, es decir aquellos productos cuya exportación hacia América Latina representa para los países industrializados un porcentaje importante, no solamente en términos de sus exportaciones sino también de su producción. Basta con decir que si nosotros decidiéramos reorientar ese comercio hacia otros países, esos sectores y esas industrias sensibles se verían amenazadas con ajustes importantes y con problemas de desempleo.

No se trata con esto de identificar futuras represalias de América Latina, sino más bien de saber que podemos identificar quiénes podrían ser nuestros aliados en esos países industrializados, para que cuando haya un conflicto comercial podamos recurrir a ellos y conjugar esfuerzos,

con miras a ir al encuentro de aquellos sectores menos eficientes, que están tratando de trabarnos el acceso.

Como puede deducirse de todo lo expuesto, el SELA está trabajando en los grandes temas de América Latina: la deuda, el comercio, la integración, la modernización de nuestro aparato productivo, las relaciones externas. Lo está haciendo con gran modestia, pero con una enorme convicción y en la perspectiva de aterrizar en propuestas muy concretas.

En el SELA interpretamos todos estos temas no solamente como desafíos, sino también como oportunidades para la América Latina y como incentivos para reflexionar sobre nuestros objetivos y sobre nuestras estrategias de desarrollo, buscando asumir en el futuro nuestro propio destino. Un destino en el que el continente no tenga un rol pasivo de observador o de espectador frente a acontecimientos e iniciativas ajenas, sino que pueda contrarrestar todos estos desafíos con iniciativas propias, utilizando nuestros potenciales y nuestros propios recursos, y organizando nuestra capacidad de acción conjunta, que sí existe.

**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 manera 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 Bradly, 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 Bradly 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 Bradly 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 Bradly, 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 contra que 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.

Jorge Domínguez  
Centro de Estudios  
de la Universidad  
de Harvard

## Las políticas de la URSS y de Cuba y su incidencia en América Latina

Se puede afirmar que tanto la política cubana como la política soviética frente a América Latina han sido exitosas a pesar de las variantes complejas que han ocurrido en el transcurso de estos años. Pero a medida que el mundo entra en la década de los 90 surgen dos incertidumbres. Del lado de la política soviética, si lo que se observa recientemente, tanto en su política interna como en su política internacional, es un repliegue del papel de la Unión Soviética en el mundo lo que le concedería menor peso en el futuro previsible en sus relaciones con América Latina. Y, en cuanto a Cuba, una Cuba que ha apoyado a movimientos revolucionarios activa y materialmente, que ha logrado enviar decenas de miles de soldados en distintos momentos a través del océano Atlántico. Una Cuba que logre el regreso de sus tropas de África y que se comprometa a no apoyar movimientos revolucionarios, puede por primera vez en la historia desde 1959, convertirse en un país aburrido.

Nunca me ha interesado trabajar sobre un país aburrido, pero a medida que empiezo a pensar en la década de los 90, podría ser que los cambios previsibles también en la política exterior en Cuba, la lleven a tener una menor incidencia en las relaciones internacionales, no solamente del continente sino del mundo.

Pero volvamos al comienzo. Es en 1959 donde ocurre, tanto por parte de Cuba como por parte de la Unión Soviética, el descubrimiento de América Latina. La Unión Soviética había mantenido relaciones con algunos países latinoamericanos, sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial, pero las exhibía en general una visión de fatalismo geográfico en relación con América Latina: ésta era la parte del mundo que dominaba Estados Unidos.

Cuba, por su parte no había tenido, hasta antes de la revolución, una relación particularmente activa con América Latina. En enero de 1959, cuando la revolución llega al poder, Cuba empieza a desarrollar una política hacia el resto del continente que, desde sus primicias en 1959, crea expectativas y conflictos al mismo tiempo. Salen de Cuba expediciones que desembarcan en la República Dominicana, en Nicaragua y en Panamá en 1959, algunas apoyadas orgullosamente por el nuevo gobierno revolucionario de Cuba y otras, como se dijo en aquel momento, sin autorización del gobierno cubano. Era evidente que había surgido un nuevo centro de actividad revolucionaria, aglutinaría y, en algunos casos, respaldaría acciones revolu-

cionarias en el continente: Un impacto emotivo, no solamente un político, que tiene también una dimensión psicológica. Por primera vez, se lanza un desafío realmente dramático y sostenido al poder de los Estados Unidos en sus propias fronteras.

Arranca una lucha entre el gobierno de Cuba y los Estados Unidos, que incluye, en todas sus dimensiones la relación con América Latina. Una parte importante de las batallas de política exterior de Cuba, se dan entre 1959 y 1964 en los Organismos Internacionales. La ruptura de relaciones diplomáticas entre Cuba y casi la totalidad de los países de América Latina no ocurre meramente a nivel diplomático sino que, en algunos casos importantes incluyendo el del Ecuador, inciden en la política interna de los países y afecta la consolidación o desestabiliza a regímenes políticos que existían en varios de los países del área.

La Unión Soviética que en 1959 tenía relaciones diplomáticas sólo con México, Argentina y Uruguay se encuentra con la sorpresa de un proceso revolucionario en Cuba que rápidamente, en un período de 24 meses, se declara marxista-leninista y empieza a abrazar a un régimen y a un partido Comunista de la Unión Soviética que prácticamente no sabía quién era Fidel Castro, que no había tenido relaciones políticas partidistas con el movimiento del 26 de Julio y a cuyo primer "Embajador" el Gobierno Revolucionario de Cuba le había negado el permiso de entrada. Es decir que, de pronto, una isla con la que la Unión Soviética

no tenía relación alguna, se vincula estrechamente a esta última, con objetivos distintos pero compatibles.

Para entonces, la Unión Soviética se encontraba en el albor de convertirse en una superpotencia militar a nivel de armamentos nucleares, de su presencia convencional y de su despliegue a distintas partes de lo que ahora llamamos el Tercer Mundo. Y en ese albor, tener un aliado que luchaba contra los Estados Unidos en el Caribe le resultaba atractivo a nivel político, a nivel simbólico y eventualmente, a nivel militar. Para Cuba no se trataba de una relación meramente de juego internacional, sino que la alianza con la Unión Soviética era necesaria para que ese gobierno revolucionario pudiera sobrevivir. Independientemente de las circunstancias de afinidad ideológica que se fueron presentando, la justificación fundamental de la alianza radicaba en que ambos países podrían beneficiarse mutuamente de la lucha contra los Estados Unidos. Pero si en ese momento en que nace la política exterior de Cuba había vínculos evidentes e importantes entre los dos países, la experiencia de una buena parte de la década de los 60 muestra una divergencia primero paulatina y después marcada entre la política exterior cubana y la de la Unión Soviética hacia América Latina. Es necesario mencionar este hecho porque cuando se reflexiona sobre esas políticas parece como si siempre hubieran sido idénticas, similares, y se olvida el período importante que arranca desde la crisis de los cohetes desplegados en Cuba por la Unión Soviética en

1962, hasta la crisis más aguda entre ambos países, que ocurre en el primer semestre de 1968.

En la década de los 60 Cuba desarrolla hacia América Latina una política que puede caracterizarse como una de guerra. Sin relaciones diplomáticas ni económicas con la totalidad de los países latinoamericanos, excepción hecha de México, Cuba decide luchar, con esta política de guerra, contra aquellas naciones que la castigan internacionalmente, apoyando a movimientos guerrilleros donde quiera que pudieran existir.

Es parte de una estrategia de lucha militar y es parte también de un intento por manifestar internacionalmente los compromisos ideológicos del gobierno revolucionario. Pero no solamente apoya a movimientos guerrilleros en aquellos países donde surgen, sino también pasa, principalmente en Centroamérica y Bolivia, a la creación de grupos guerrilleros o a estimular el crecimiento de los que eran muy pequeños.

En Nicaragua, por ejemplo, la fundación del Sandinismo, que rompe con el viejo partido comunista, se explica en parte por la actividad política del gobierno cubano. La creación de lo que se llamó las FAR en Guatemala, también en parte surge de la acción de la política cubana. De igual manera, la expedición del Che a Bolivia, acaso el intento más famoso e importante por crear un movimiento guerrillero aun en circunstancias donde quizá ya existía

alguno. Se origina, paralelamente, una pelea aguda entre el partido comunista de Cuba y los partidos comunistas de una buena parte de los países de América Latina: Nicaragua, el Salvador, Venezuela, Bolivia. Son conflictos agudos hasta el punto de insultos públicos y de intentos graves por socavar el liderazgo de los partidos comunistas de esos países. Y hubo otros, también agudos aunque de tono diferente con los partidos de otros países como los de la Argentina y Chile.

En algunos casos, Cuba no está satisfecha con el liderazgo de los movimientos guerrilleros y arriesga la división de la izquierda revolucionaria para respaldar a sus guerrilleros en contra de otros, y en contra de los partidos comunistas. Eso ocurre principalmente en países como Guatemala y El Salvador.

Cuba desarrolla además un aparato institucional para apoyar a los movimientos revolucionarios del Continente. Primero, a través de conferencias internacionales como la Tricontinental pero también, dentro del país, a través de mecanismos en el ministerio del interior y en el departamento de América del partido comunista de Cuba. Las acciones apuntan ya no solamente a América Latina sino, poco a poco, también hacia los países africanos. Se crean escuelas de entrenamiento, campamentos para la preparación militar; se canalizan fondos para ayudar a la lucha revolucionaria en América Latina y en países africanos, en



estos últimos sobre todo de movimientos que luchaban contra el colonialismo portugués.

A medida que se va desarrollando toda esta política muy activa y muy revolucionaria por parte de Cuba, la Unión Soviética adopta otro tipo de relaciones con América Latina. Busca desarrollar las relaciones diplomáticas, las relaciones económicas con los gobiernos establecidos en el continente y con las empresas que funcionan en el área. En la década de los 60 empieza a otorgar créditos comerciales y financia proyectos en Argentina, Brasil, Chile y Colombia. El gobierno cubano denuncia públicamente estos créditos y financiamientos por parte de la Unión Soviética y de otros países de Europa Oriental. Ernesto Che Guevara acusó abiertamente a algunos países socialistas de estar financiando a los enemigos de la revolución cubana. Este conflicto, que surge por el diseño y por las características fundamentales de la política soviética y cubana, tiene también otras raíces: cómo se pone fin a la crisis de los cohetes en 1982, mediante un acuerdo bilateral entre el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno de la Unión Soviética, que no consultan al gobierno de Cuba. Y cabe señalar que el presidente Fidel Castro está dispuesto, aún hoy, a quejarse públicamente de lo que él consideró no solamente una falta de respeto sino una violación fundamental de lo que debía ser la relación entre aliados, en este caso el gobierno de Cuba y el gobierno soviético. El gobierno cubano empieza también a cuestionar públicamente a la Unión Soviética por no

ser lo suficientemente militante en su resistencia a la política exterior de los Estados Unidos, especialmente en relación a la guerra de Vietnam y a la intervención norteamericana en la República Dominicana.

Cuba comienza a tener cada vez más y en distintos aspectos de su relación con la Unión Soviética, toda una serie de problemas y así, en 1967-68, el gobierno soviético impone sanciones al gobierno de Cuba: no solo cancela la petición de Cuba de aumentar los suministros del petróleo al país, sino que congela los niveles de esos suministros en algunas categorías y, en otras los reduce. También a fines de 1967 y principios del 68, suspende el envío de armamentos militares a Cuba; retira la mayor parte de sus asesores económicos de las distintas agencias del gobierno de Cuba y de las empresas estatales del país; también a miembros importantes de la Embajada Soviética, Checa y de Alemania, que estaban en La Habana; y, miembros importantes de los comités centrales de los partidos comunistas de esos tres países, entablan discusiones y conversaciones con miembros del partido comunista de Cuba para tratar de modificar algunas de las políticas exteriores del país y quizá para reemplazar a algunas de las personas que dirigían la política exterior de la Revolución.

El gobierno cubano descubre a este grupo, al que bautizan de MICROFACCION. Grupo que resultaba peligroso, pues no era micro y de hecho representaba a una corriente importante dentro del partido comunista de Cuba. Es éste

además un momento en la historia de la política exterior de Cuba, en que ésta se encontraba frente a sanciones económicas, políticas y militares por parte de la Unión Soviética, Estados Unidos y también China Popular con la cual el gobierno cubano había tenido discrepancias muy agudas en 1966-67. La Unión Soviética, en definitiva responde con medidas coercitivas a los intentos de independencia a la política exterior de Cuba. En este contexto, sin muchas alternativas en sus relaciones internacionales, en agosto de 1968 Fidel Castro, en aquel entonces Primer Ministro, muestra un cambio importante en su política exterior. En una cadena nacional de televisión, en contra de los deseos y las expectativas de muchos, anuncia que su gobierno respalda la entrada de las fuerzas armadas de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia a Checoslovaquia. Es el momento del gran cambio en la relación entre Cuba y la Unión Soviética, el punto de partida de una alianza estrecha que continúa en los 80. Es en ese momento y no antes, que Cuba acepta una relación hegemónica con la Unión Soviética. El cambio obedece a una modificación en el criterio de liderazgo del gobierno y del partido de Cuba y a los cambios en la situación internacional, que van remodelando las políticas del país. Otro de los elementos que había llevado a discrepancias entre Cuba y la Unión Soviética era la intención del gobierno cubano de crear una política realmente revolucionaria dentro del país, que lograra, si hubiera sido posible, llegar a la abolición del dinero; a reducir asimismo las medidas mercantiles en las relaciones financieras; que suspendía por ejemplo el pago de

trabajo de horas extras, al que se denominó trabajo voluntario. En virtud de tal política se suspendía la existencia de un presupuesto nacional. No había plan quinquenal para la planificación central de la economía. Tampoco existía un plan anual. Era un país que no tenía forma de saber cuáles eran los costos de producción, que había reducido el impacto de los sindicatos para concentrarse en la importancia de los llamados trabajadores de vanguardia y que buscaba la modificación de las relaciones sociales y de producción. Este tipo de medidas no funcionaron bien por diversas razones. Cuba entra entonces en una grave crisis económica y política a fines de la década de los sesenta, y en 1970 existe por primera y única vez en la historia revolucionaria, el equivalente de una huelga general, que oficialmente se llamó ausentismo. Aun en la cuna de la revolución, la provincia de Oriente, los obreros azucareros se "ausentaron", en protesta por toda una gama de medidas que eran contra-productentes.

Hay un cambio en la política interna: empieza a reactivarse el papel de los sindicatos; se articula mejor el del partido comunista en las organizaciones de masa; se reconoce la importancia de incentivos económicos para impulsar el crecimiento económico del país. A nivel internacional, fracasa el intento de promover una revolución continental, y muere el Che Guevara en Bolivia, hecho importante pero también simbólico del fracaso de un aspecto de la política exterior cubana en el continente. Además, empiezan a surgir en algunos países de América Latina gobiernos con los

cuales Cuba considera que puede tratar. En el Perú, en Venezuela y en Chile. Cuba llega a la conclusión de que si por un lado la lucha armada no prospera y, por el otro, es posible diseñar nuevas relaciones internacionales con gobiernos establecidos independientes de los Estados Unidos, por ahí podía dar una nueva pauta a su política exterior. De hecho, lo que empieza a desarrollar en esta nueva política hacia América Latina que nace en 1968-69-70-, es algo que se fundamenta en dos medidas importantes tomadas anteriormente. La primera y quizá la más novedosa, las relaciones de Cuba con la España de Franco, que entre 1959 y 1963, fueron terribles como era de esperarse entre un gobierno revolucionario que se llamaba Marxista Leninista y un heredero del facismo de la Segunda Guerra Mundial. Pero en 1963, cada uno por razones propias, reactivan sus relaciones diplomáticas, establecen relaciones económicas importantes y España, para mediados de la década de los 60, se convierte en el primer socio comercial de Cuba y en los momentos claves del conflicto entre ésta y la Unión Soviética, la relación económica con España es una de las pocas que logran salvarla.

La otra decisión importante tomada con anterioridad es su relación con México, único país que no rompe relaciones diplomáticas y económicas con Cuba. En 1968, hay disturbios estudiantiles y también de otra índole en México y, el gobierno cubano se abstiene de apoyar a ese movimiento de izquierda en México. De manera que, aprendiendo de esas relaciones con la España de Franco y con México, Cuba

empieza a desarrollar una política tendiente a mejorar sus vínculos con otros gobiernos latinoamericanos, aunque requiera el sacrificio de las relaciones entre Cuba y los movimientos guerrilleros que había venido apoyando durante buena parte de la década de los sesenta.

En cuanto a sus relaciones con la Unión Soviética, ocurren dos cambios importantes a nivel bilateral. Por un lado, hay una reorganización del aparato económico en Cuba y se produce como ya señalé, la redistribución de los incentivos materiales como mecanismos para estimular el trabajo. Se da un aumento notable del apoyo económico de la Unión Soviética a Cuba. Regresan los asesores económicos, y reaparecen preferencias económicas de la Unión Soviética hacia Cuba en el Consejo Económico de ayuda mutua, que aglutina a la Unión Soviética y a los países de Europa Oriental. Paralelamente, hay un gran auge del precio internacional del azúcar; la economía cubana logra recuperarse en el primer quinquenio de los 70 y tiene un crecimiento tan importante y notable como el de cualquier país de América Latina en aquel momento. En ese primer quinquenio, pues, el nuevo diseño de la política cubana crea un boom económico.

El segundo cambio importante en la relación entre Cuba y la Unión Soviética es que esta última reinicia el suministro de armamentos militares a Cuba y, a partir de 1969 y hasta nuestros días, la marina de guerra Soviética empieza a visitar puertos cubanos principalmente los de Cien Fuegos

y La Habana para establecer la presencia de la superpotencia también en El Caribe. Se desarrollan igualmente mecanismos de apoyo entre los servicios de inteligencia soviética y cubana y se establece, en un lugar llamado Lourdes al sur de la ciudad de La Habana, el centro de espionaje electrónico más importante de la Unión Soviética fuera de sus fronteras. En este marco, hay una revisión general de los objetivos política exterior. Se trata de un país que quiere sobrevivir y de un gobierno que quiere consolidarse, y actuar eficazmente en sus relaciones internacionales. Cuba le asigna, en ese contexto una segunda prioridad al mejoramiento de las relaciones con los gobiernos en América Latina, Europa, Africa, el este de Asia, y empieza incluso a producirse una cierta mejoría en sus relaciones con los Estados Unidos en la década de los 70. Está dispuesta, pero sólo en tercera instancia, a brindar apoyo a movimientos revolucionarios en aquellos lugares donde pudiera justificarse y donde no fuera posible desarrollar la prioridad que Cuba concede a sus relaciones con gobiernos. Y en última instancia, se da también cierta prioridad a utilizar la política exterior de Cuba como mecanismo para impulsar el desarrollo económico del país. Esta prioridad se puede observar en casos concretos: La prioridad de lo político sobre lo económico se demuestra no solamente en el rompimiento inicial de las relaciones, entre Cuba y los Estados Unidos en 1960, elemento importante de la crisis económica de Cuba debido al embargo y los impuestos establecidos por los Estados Unidos, sino también en 1975, cuando ya se habían entablado mecanismos entre los gobiernos de Cuba

y los Estados Unidos para mejorar las relaciones políticas y económicas, y Cuba decide enviar 36.000 soldados a Angola con lo cual se interrumpe, evidentemente, esa mejoría.

La discusión para mejorar las relaciones entre los dos países a nivel político y a nivel económico se reabre con Jimmy Carter en la presidencia, pero Cuba manda 13.000 soldados a luchar del lado Etíope en contra de Somalia y nuevamente se suspenden las posibilidades de mejorar las relaciones políticas y económicas entre ambos países.

Hay, además, otro aspecto que merece una reflexión: si miramos el tema del lado latinoamericano, muchos gobiernos, evidentemente no todos, llegan a la conclusión de que es útil mantener una relación con la Unión Soviética y de que es útil mantenerla con Cuba. Mantener vínculos ya sea la una con la otra, o con las dos, abre espacios para que los países latinoamericanos que desarrollen este margen de independencia internacional, puedan ampliar y diversificar sus relaciones internacionales, cosa que ya ocurre en relación con Europa y el Japón pero que se extiende a las relaciones con la Unión Soviética y Cuba.

Hay otra dimensión en que resulta útil, desde la perspectiva de los gobiernos latinoamericanos, esta relación con Cuba y con la Unión Soviética, y que podría llamarse de la pacificación interna. Cuba se compromete, a veces explícitamente y en general tácitamente, a romper sus relaciones con



focos guerrilleros. Es más fácil aislar a los movimientos guerrilleros que lograr una conciliación política a través de una negociación. Siempre en términos de pacificación interna, una relación de ese tipo vuelve menos necesaria la existencia de una gran inteligencia militar en la vida normal de cada país latinoamericano. Otro aspecto importante en este sentido es que si se logra reducir la importancia y la presencia de grupos guerrilleros, es posible empezar a pensar en una relación menos militarizada con los Estados Unidos, que se preocuparían menos por la posible presencia de estos grupos guerrilleros en los países de América Latina.

Pero, además, desde la perspectiva de los gobiernos latinoamericanos esa política exterior cubana permite legitimar ciertas posiciones adoptadas en materia internacional por países del área. Por ejemplo, en convenios internacionales del azúcar, Cuba por lo general ha asumido las posiciones más "extremistas", no sencillamente debían serlo sino porque el gobierno cubano estaba consciente de que con ello creaba un espacio político para que las sugerencias presentadas por el Brasil, la República Dominicana u otros países latinoamericanos exportadores de azúcar resultaban más razonables a ojos de los países importadores. Esto ocurre en la actualidad con las negociaciones sobre la deuda. El presidente Fidel Castro es el primero en decir en voz alta, que la deuda latinoamericana es impagable y que no debe ser pagada. De esa manera les abre también cierto espacio político a otros gobiernos latinoamericanos en sus

negociaciones con los acreedores. Y hay varios ejemplos en los que la presencia de Cuba en la escena internacional es útil para la política exterior de los países latinoamericanos.

Por otro lado, en algunas circunstancias esas relaciones sencillamente tienen cierto valor material. Por ejemplo, relación militar entre la Unión Soviética y el Perú; los vínculos entre la Argentina y la Unión Soviética: en 1980 esta última se convierte en el principal cliente de la Argentina y ha continuado siéndolo en mayor medida que los propios Estados Unidos. Entre 1970 y 1979 las relaciones comerciales entre la Unión Soviética y América Latina se multiplican por cinco y en 1980 hay un nuevo realce cuando la Argentina se convierte en un eje de cooperación específica.

Es en 1970 cuando Cuba rebasa las fronteras del continente americano y se convierte en un país que incide en las relaciones internacionales a nivel mundial. Como ya mencioné, en 1975 se enviaron algunos soldados a Angola; en 1977, 13.000 a Etiopía; en 1987, hay un nuevo envío de 15.000 soldados a Angola. Tres veces en los últimos 15 años, en períodos relativamente reducidos de tiempo -susceptibles de ser medidos en semanas y meses- han cruzado los ejércitos cubanos el Océano Atlántico, fundamentalmente por decisiones tomadas en Cuba y apoyadas por la Unión Soviética, lo que desmiente aquello que muchas veces se sostiene de que es la Unión Soviética quien toma las decisiones. Empiezan, sin embargo, a surgir problemas. A fines de la década de los 70 y comienzos de los 80, nos encon-

tramos con un nuevo momento problemático en la política exterior de Cuba y en sus relaciones con varios países de América Latina. En el año 1980, los incidentes en las embajadas del Ecuador, Perú y Venezuela en La Habana tienen graves consecuencias. Una de ellas, el deterioro de las relaciones entre Cuba y esos 3 países, incluyendo el Ecuador. Otro incidente que surge es la relación de Cuba con el movimiento M19 de Colombia. La política que adopta el gobierno de Cuba a fines de la década de los 60 comienzos de los 70 priorizaba las relaciones con gobiernos latinoamericanos y explícita o implícitamente cancelaba sus vínculos con los movimientos revolucionarios. La única excepción clara es la que Cuba mantiene en relación a Colombia en 1980 y 1981 en que, a pesar de que se habían restablecido las relaciones diplomáticas con el gobierno de Colombia, Cuba apoya al M19 porque Colombia se había convertido en el abanderado, en América Latina, de una política hostil a Cuba. Colombia se proclama candidato a miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debilitando la candidatura cubana. Trata, también de socavar la celebración de la cumbre de movimientos No Alineados en La Habana a fines del 69. Todo esto genera cierto nivel de hostilidad por parte del gobierno cubano pero lo que en efecto ocurre es que Cuba viola una de las normas que había establecido en su política exterior. Y en esta relación que Cuba entabla con el M19, aparece otro elemento preocupante: la relación de Cuba con un grupo de narcotraficantes colombianos.

Algunos funcionarios del gobierno del presidente Reagan y miembros del Congreso de los Estados Unidos han acusado a Cuba de ser un centro de operaciones del narcotráfico, en el Caribe, lo que luce, en mi opinión, sencillamente falso. Lo que sí ocurre -si uno observa lo que el gobierno norteamericano ha presentado en sus documentos técnicos y lo que se deduce de entrevistas con funcionarios del gobierno y del partido de Cuba- es que el gobierno cubano establece relaciones con grupos que exhiben un portafolio amplio de relaciones internacionales ilegales, y que en algún punto de sus actividades participan en el narcotráfico; en otro, mantienen relación con grupos subversivos guerrilleros como el M19; y, en otro aun, desarrollan actividades económicas perfectamente legales. Cuba tenía relaciones económicas legales con algunos de estos grupos, a sabiendas de que se trataba de agrupaciones que también participaban en actividades de narcotráfico. Cuando algunas personas fueron capturadas en México, Cuba intervino solicitando la liberación del cabecilla del movimiento. Esto, sin embargo, fue un caso señalado y no el patrón general de conducta de Cuba, que sí procuró mantener fuera de su territorio la presencia del narcotráfico. Pero si por un lado estas situaciones difíciles para Cuba generan problemas con otros gobiernos, -por otro aun los éxitos de su política exterior se tornan también problemáticos al terminar los 70.

A fines de 1977, el Departamento de América del comité Central del Partido Comunista de Cuba llega a la conclu-

sión de que en Centroamérica hay una situación revolucionaria, particularmente en Nicaragua pero también en El Salvador y en Guatemala. Esto coincide con el envío de tropas cubanas a Etiopía y con la interrupción de la leve mejoría que habían experimentado las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Cuba apoya activamente al Frente Sandinista, coopera en la reunificación de las tres corrientes del Sandinismo, ayuda a entrenar militarmente a líderes sandinistas, apoya con recursos financieros al Frente Sandinista, y, en los momentos claves previos a la caída de Somoza, proporciona grandes cantidades de armamento al Movimiento Sandinista a través de Costa Rica, con la cooperación del entonces presidente de Costa Rica.

Paralelamente, en El Salvador y en Guatemala, ocurren cambios importantes en el comportamiento político de los partidos comunistas, que no habían tenido previamente esa experiencia de alianza con Cuba y que, según una confesión pública de errores hecha por el Secretario General de Partido Comunista de Cuba, y aparecida en el periódico oficial de Cuba en Granada, no habían reconocido el liderazgo revolucionario de Cuba. En El Salvador, a fines de 1980 se produce un nuevo hecho, reconocido posteriormente pero no en aquel momento; Cuba se compromete no solamente a tratar de unificar a los movimientos revolucionarios sino también a suministrarles armamento, entrenamiento militar y dotarles de fondos, para lo que intentó ser la gran ofensiva militar de enero de 1981.

De modo que, a fines de los 70 y comienzos de los 80, se produce la victoria del Frente Sandinista, apoyada por muchos pero de una forma importante por Cuba, y se produce una situación revolucionaria de El Salvador, que parecía llevarla también a una victoria. La combinación de los problemas que van surgiendo a nivel bilateral y que se multiplican con países como el Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia, Costa Rica, la Argentina a fines de 1970, 1980 y 1981 por un lado, y estos éxitos revolucionarios, por el otro, provocan una situación complicada y difícil de crisis en las relaciones de Cuba con América Latina y demás está decirlo, con los Estados Unidos y el gobierno de Reagan.

La Unión Soviética modifica igualmente su política hacia fines de los 70, sorprendida por la revolución nicaragüense como lo fue, en los años 50, por la revolución cubana. Al respecto, resulta significativo un discurso pronunciado por el presidente Fidel Castro en diciembre de 1982, en el que manifestó no entender por qué en Estados Unidos se acusaba a la Unión Soviética de promover revoluciones en América Central cuando los líderes del partido comunista soviético ni siquiera conocían a los nueve comandantes del Frente Sandinista de Nicaragua antes de la victoria del proceso revolucionario. Que no conocían a ninguno de los líderes revolucionarios de El Salvador, excepto a los del partido comunista de que, añadió Fidel Castro, era el movimiento más insignificante, de entre aquellos que se habían comprometido con la lucha armada en ese país. De manera que era Cuba la que sí había tenido relaciones

fraternales con los movimientos revolucionarios de Nicaragua y El Salvador, apoyada sólo eventualmente y con mucha prudencia por la Unión Soviética. Esta empieza a apoyar al nuevo gobierno de Nicaragua a partir de mediados de 1979 pero lo hace modestamente. Es a partir de 1982, cuando Estados Unidos comienza su apoyo activo a la contra nicaragüense, que la Unión Soviética aumenta su respaldo militar y económico al gobierno sandinista. Brinda igualmente cierto apoyo a la ofensiva general revolucionaria en El Salvador en 1980, pero se trata de un apoyo relativamente modesto.

A fines de los 70 y principios de los 80, curiosamente se da una competencia en algunos aspectos de la política exterior de Cuba, de la política exterior soviética, sobre todo de Centroamérica. Y, por primera vez desde la victoria de la revolución cubana, la Unión Soviética se compromete, en cierto modo, a apoyar a movimientos revolucionarios, respondiendo al liderazgo cubano.

En respuesta a la crisis que había surgido con América Latina, Cuba reordena su política exterior hacia el continente en los 80. Vuelve a comprometerse con la prioridad de mejorar sus relaciones con los gobiernos y adopta, quizá como prueba de fuego, la decisión de hacerlo inclusive con aquellos de derecha, ya no solamente con gobiernos socialdemócratas, sino también con gobiernos de orden demócrata cristiano y otros. El primer paso importante y notable en este sentido fue el apoyo brindado por Cuba a

Argentina en su guerra contra el Reino Unido, ofreciéndose como interlocutor o puente entre el gobierno argentino y el grupo de los No Alineados. Se da también una relación personal muy importante con el presidente Betancourt en Colombia. En lo que respecta al Ecuador se desarrolla también una estrecha relación con el presidente Febres Cordero y, el caso más reciente la visita del Presidente Fidel Castro a México a la inauguración de Carlos Salinas. En estas circunstancias, miembros de los partidos o movimientos políticos de izquierda empezaron a preguntarse qué quedaba de la política revolucionaria cubana de la década de los 60, si Fidel Castro abraza a los líderes del PRI en México acusados de cometer fraude en las elecciones o a un presidente como Febres Cordero en el Ecuador. Se establece, por lo tanto, la prioridad de las relaciones con los gobiernos, inclusive con gobiernos de derecha, para demostrar la importancia y el compromiso de Cuba, que muestra además claramente su deseo de cooperar con los gobiernos latinoamericanos no solamente a nivel bilateral, sino también en organismos internacionales y a nivel multilateral. Cuba llega incluso a aceptar posiciones de otros gobiernos, a pesar de no ser las suyas, para promover cierta unidad en la presentación de criterios. Se convierte nuevamente, en la década de los 80, en un actor importante y en miembro activo de la Comunidad Internacional Latinoamericana, pero tiene sin embargo tres problemas que todavía persisten en sus relaciones con el continente. Uno de ellos es que Cuba mantiene e insiste en su derecho a desarrollar una política de corte internacionalista, que



incluye el apoyo al movimiento revolucionario, particularmente en El Salvador, pero también apoya a Chile, bajo Pinochet y a Guatemala, en buena parte de los 80.

Otra de las dificultades radica en que en América Latina, y sobre todo en América del Sur, se ha producido un proceso amplio de democratización. En Cuba, ese proceso ha sido relativamente modesto y no es solamente por iniciativa del gobierno del presidente Reagan, que Cuba se ha convertido en tema de preocupación y de discusión en América Latina, por no haber participado más activamente en los procesos de democratización.

Como tercer asunto, cabe señalar, como ya se mencionó, que no es cierto que la economía cubana siempre haya estado estancada. Tuvo un momento de crecimiento importante en la primera mitad de la década de los 70 y un segundo en la primera mitad de la década de los 80. Es a partir de 1984 que se estanca económicamente y vive momentos difíciles sobre todo en 1987. Por todos estos motivos, es cada vez menos probable encontrar muchas personas que aboguen, hoy, por la repetición de la experiencia política y económica de Cuba en países latinoamericanos. Cuba reordena su política exterior, interrumpe ese entusiasmo revolucionario que tiene brevemente entre 1979 y 1981 y retorna a la política prudente de subrayar sus relaciones con los gobiernos y aumentar su comercio con países latinoamericanos y la Unión Soviética parece apoyar esa línea de acción. Con relación a Nicaragua, ambos países

le conceden lo necesario para hacer frente a la "Contra", apoyada por los Estados Unidos. En lo que toca a las relaciones soviéticas con el Perú, en parte por las características de Sendero Luminoso, la Unión Soviética se convierte, por primera vez, en una potencia insurgente en América Latina, al apoyar a un gobierno que lucha contra un movimiento revolucionario que se dice comunista. Además adopta una política en relación a la intervención norteamericana en los países anglófonos y de el Caribe -Granada en 1983- relativamente pasiva, de protesta verbal, pero no confronta activamente a Estados Unidos. En resumen, las relaciones entre Cuba y la Unión Soviética son muy importantes. A nivel militar a partir de 1962 la Unión Soviética le ha provisto a Cuba de enormes cantidades de armamento gratis.

Ha habido, además, una cooperación militar muy importante y activa en las guerras en Etiopía y en Angola. En cuanto a las negociaciones del cono sur americano, que comenzaron en 1987 y que continúan, se fortalece la ayuda al gobierno de Angola, sobre todo con el envío adicional de 15.000 tropas cubanas, con apoyo soviético. La decisión militar lleva a una victoria militar cubana con la derrota de las fuerzas armadas de Africa del Sur, y a la decisión del gobierno de Africa del Sur de retirar su presencia militar de Angola, de extender su apoyo a UNDA, de aceptar la independencia de Namibia, y la presencia de observadores de Naciones Unidas.

Pero la relación entre Cuba y la Unión Soviética no es solamente militar y política, sino fundamentalmente económica. La Unión Soviética le paga a Cuba por el azúcar un precio normalmente cuatro veces superior al que tiene en el mercado mundial y, en muchas circunstancias, el precio soviético ha sido hasta 10 veces mayor al de ese mercado. Cuando surgen los déficits en la balanza comercial entre ambos países, cosa que ocurre prácticamente todos los años, la Unión Soviética cubre la diferencia. Es muy difícil, en esas condiciones calcular cuál es el valor real de la ayuda Soviética a Cuba. Si se toma en cuenta solamente el subsidio al precio del azúcar y el déficit de la balanza comercial, que equivale a la sexta parte del producto global de la economía cubana, estamos hablando de una enorme ayuda, que incluye además, los suministros militares, además de otras formas de apoyo político y social que la Unión Soviética concede a Cuba. No hay otra relación entre la Unión Soviética y un país comunista o un país del Tercer Mundo que se acerque al nivel económico, político y militar de ayuda que la que se mantiene entre la Unión Soviética y Cuba.

En la década de los 80, antes de la llegada al liderazgo soviético de Gorbachov, surgen sin embargo diferencias entre ambos gobiernos en torno al monto de la ayuda económica y su uso o efectividad. Estas diferencias se han mantenido pero a un nivel manejable y Cuba sigue siendo el mejor aliado de la Unión Soviética en el mundo. Los soldados que lucharon en Etiopía no fueron ni polacos, ni húngaros; fueron cubanos. La influencia real de la Unión

Soviética en el Africa se explica en parte por su alianza con Cuba. A su vez la influencia importante que Cuba ha tenido en el Sistema Internacional la ha convertido en el único aliado confiable con que en estos momentos cuenta la Unión Soviética. Las diferencias más importantes entre ambos países se suscitan a nivel de la política interna: ¿Cómo debe organizarse una sociedad socialista? ¿Cuál es el papel de la competencia política? ¿Cómo deben ser las elecciones en un gobierno revolucionario? ¿Cuál debe ser el papel del mercado dentro de una economía socialista? ¿Cuál el de los incentivos materiales? En la Unión Soviética ha habido una gran apertura en cuanto a utilizar mecanismos en el mercado dentro de la planificación central. En Cuba se interrumpieron. En 1980 se autorizó lo que se llamó el mercado libre campesino, que permitió a los campesinos vender el excedente de sus productos en un mercado libre, que se canceló en 1986 porque según Fidel Castro, no se podía construir el socialismo con instrumentos del capitalismo. Es también en 1986 cuando en uno de sus discursos más famosos utiliza la frase "El vil dinero no puede ser el motor de una sociedad socialista".

Cuba y la Unión Soviética adoptan pautas divergentes, en los últimos tres años, en la manera de organizar su vida interna. Esto todavía no implica diferencias importantes en materia de política exterior pero podría tener consecuencias profundas en términos de la presencia soviética en el mundo; retirada de Afganistán; decisión de promover la reducción de sus compromisos con Vietnam, Camboya,

Angola, Nicaragua; reducción notable de su presencia militar en Europa Oriental; reducción del presupuesto militar de la Unión Soviética. Si la Unión Soviética cesa de comportarse como una superpotencia en todo el mundo y sólo lo hace en Europa, sus relaciones con Cuba necesariamente cambiarían.

Y para Cuba se produce la paradoja del éxito. Cuba ha sido importante en la historia del continente americano por su compromiso con los procesos revolucionarios. Su disposición a apoyar a movimientos revolucionarios que luchan contra sus gobiernos enemigos, porque ha estado dispuesta reiteradamente a desplegar sus fuerzas armadas hacia países geográficamente lejanos. Si las fuerzas armadas cubanas se retiran de los países africanos y si Cuba se compromete cada vez más a no apoyar a los movimientos revolucionarios, ¿De qué sirve entonces la política exterior cubana? El gobierno cubano tendría que empezar a pensar en eso si se consolida la victoria del gobierno de Nicaragua contra la "Contra", si se consolida la victoria del gobierno de Angola contra Africa del Sur. ¿Cómo utilizar su experiencia diplomática? ¿Cómo tratar de desarrollar los vínculos que indiscutiblemente tienen en la red mundial de relaciones políticas en América Latina, en Africa y con los países socialistas? ¿Cómo convertirse activamente en el puente entre el mundo socialista y el mundo latinoamericano? Cuba brinda a 36 países del Tercer Mundo: maestros, médicos, enfermeros, constructores. Hay una presencia de asesores militares cubanos en una docena de

países latinoamericanos. Cuba, al fin y al cabo retiene todavía un dispositivo militar importante y cuando dice que estaría dispuesta a que sus tropas regresen a Angola si ésta es agredida, hay que tomarlo en cuenta porque ya ha desplegado sus tropas a través del Atlántico tres veces en quince años y Cuba podría convertirse en un símbolo de desafío. Y como fue un símbolo de desafío para los Estados Unidos, puede convertirse en símbolo de desafío para una Unión Soviética que ya no representa lo mismo que representó en otros tiempos. Cuba puede ser el único país que conserve los compromisos radicales de crear una sociedad en que el vil dinero no sea el que mueve a hombres y mujeres a construir el socialismo.

Cuba ha sido útil para América Latina. Su presencia es la que ha exigido que el resto del mundo le preste atención. El problema para Cuba es cómo mantener una relación de cooperación con los países de América Latina y, al mismo tiempo, conservar esa vocación revolucionaria, que es parte de la raíz del proceso interno de Cuba y que ha sido la marca fundamental de su política exterior.