

## Estados Unidos y América Latina: cerrando una época en descomposición\*

Los análisis de las relaciones internacionales de América Latina han estado marcados por la utilización de enfoques estructurales, contruidos a partir de marcos teóricos globales rígidamente definidos. Este tipo de enfoque siempre reforzó la posición subordinada de la región frente a las demandas de los centros de poder mundial. En términos contemporáneos, esta subordinación pasó a referirse explícitamente a la hegemonía de los Estados Unidos en el Continente.

No se trata de negar la validez ni la contribución del abordaje estructural para la comprensión de la inserción internacional del Continente. Deseamos recordar que este tipo de análisis muchas veces puede encubrir o simplificar realidades extremadamente complejas.

Cuando focalizamos situaciones concretas en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina, percibimos la importancia de profundizar el examen de sus mecanismos internos. A su vez, esta profundización significa identificar las motivaciones políticas que orienten la práctica cotidiana de la hegemonía norteamericana. Según nuestra opinión, a partir del examen de esta práctica es como se pueden descubrir las contradicciones existentes en el proceso de dominación.

Para intentar dar cuenta de esta propuesta de análisis, definimos como objeto de este trabajo el estudio de la política externa norteamericana para América Latina en el período más reciente, específicamente en el gobierno de Carter. Hemos seleccionado este momento porque representa una etapa de redefinición de la política externa de los Estados Unidos, que atribuyó una preponderancia

\*Este trabajo fue presentado originalmente en el Seminario sobre "Nuevos Condicionantes de las Relaciones Internacionales de América Latina", organizado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC/RJ, en septiembre de 1980. Para la realización de este trabajo contamos con el apoyo del IUPERJ, del CPDOC y de la Embajada de Brasil en Washington, DC. Agradecemos especialmente al Embajador Francisco Azeredo da Silveira por la atención que nos dispensó durante el trabajo de campo en los Estados Unidos.

singular a las relaciones hemisféricas. Las políticas de derechos humanos, de reducción de las transferencias militares y de no proliferación revelaron, cuando fueron aplicadas, una orientación específica para América Latina. Los desaciertos del gobierno norteamericano en el ejercicio de presiones para la efectivización de estas políticas pusieron en evidencia la crisis de poder de los Estados Unidos en el Continente.

La evaluación final de las políticas de Carter para América Latina evidencia que las principales orientaciones que marcaron ese gobierno debían cambiar, independientemente de los resultados de las últimas elecciones. Si Carter representó una alternativa liberal a la crisis de la hegemonía norteamericana es el plano mundial, los fracasos de su política terminaron por reforzar una respuesta conservadora a esta misma crisis dentro de los Estados Unidos.

Desde nuestra perspectiva, intentamos percibir el proceso interno de formación de estas políticas una vez que optamos por examinar las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina desde el ángulo del centro de poder. Escogimos como fuente principal de este análisis la realización de entrevistas con funcionarios de diferentes segmentos burocráticos del gobierno, asesores del Congreso, congresales, asesores de los partidos republicano y demócrata, como también representantes de organizaciones de derechos civiles norteamericanos<sup>1</sup>.

Iniciamos este trabajo con una evaluación del contexto interno y externo de la crisis de poder de los Estados Unidos. En seguida, destacamos sus implicaciones en las relaciones con América Latina. Procuramos especificar la trayectoria de la política de derechos humanos, de desarme y de no proliferación nuclear, enfocando tres aspectos: su formulación, su implementación y su resultado. Finalmente, destacamos algunas cuestiones que informaron la relación bilateral de los Estados Unidos con el Brasil en los últimos tiempos.

#### LAS DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

Ya se ha escrito mucho sobre la crisis de poder de los Estados Unidos en el plano mundial. En los 20 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en cuanto la *Pax Americana* aseguraba el predominio absoluto de los Estados Unidos en el mundo capitalista, la sociedad norteamericana usufructuaba de una situación de abundancia tal que, si bien representaba sólo un 6% de la población mundial, consumía anualmente cerca de la mitad de todos los re-

<sup>1</sup>Las entrevistas fueron realizadas en Washington, DC, durante el mes de enero de 1980. En virtud del compromiso asumido con los entrevistados, sus nombres no son mencionados. Las informaciones obtenidas están referidas en las notas, donde constan sólo el local y la fecha de la entrevista.

cursos producidos en el mundo. La guerra de Vietnam explicitó la contradicción entre la "paz" interna y la "paz" externa, en la medida que la sustentación de esta última comenzó a exigir sacrificios cada vez mayores de la sociedad norteamericana.

La crisis, que se hizo más evidente en los últimos cinco a seis años, tiene razones profundas y complejas, que anteceden ese momento. Nos interesa fijar algunas tendencias generales, reveladoras de esta crisis, una vez que sus consecuencias se reflejaron sobre la política externa norteamericana en relación a América Latina. Desde nuestro punto de vista, es posible distinguir un aspecto externo y uno interno en ese proceso de crisis ya que, al nivel de lo concreto, estos dos planos están claramente interrelacionados.

### EL ASPECTO EXTERNO

El orden internacional, a despecho de la bipolaridad mundial en el plano estratégico-militar, sufrió un proceso de diferenciación y diversificación, en especial a partir del gradual fortalecimiento económico de los países capitalistas avanzados y de la progresiva liquidación de los imperios coloniales. Por consiguiente, el orden mundial contemporáneo presenta cambios cuyas señales más evidentes son: la declinación del peso hegemónico de los Estados Unidos, la redefinición de las hegemonías en antiguas áreas de influencia y el aumento de la competencia intercapitalista. El contexto internacional contemporáneo se caracteriza todavía por la creciente interdependencia de la economía mundial, fruto del proceso de internacionalización del capital y de integración de los mercados de producción. De forma un tanto esquemática, se puede decir que las raíces de la actual crisis económica mundial, a la que no escaparon los Estados Unidos, deben ser buscadas en la compleja interacción de dos tendencias: la fragmentación política y la interdependencia económica.

Para la política externa norteamericana, los cambios acaecidos en el plano internacional tuvieron por lo menos dos consecuencias significativas. Una de ellas dice respecto al progresivo desdibujamiento de la línea demarcatoria entre asuntos domésticos e internacionales. La interdependencia de la economía mundial hace que un país se vea afectado por decisiones tomadas por cualquier otro; de este modo, transforma asuntos de política internacional en asuntos domésticos, y viceversa. Significativamente, la interpretación de los planos externo e interno de la política, no obstante ser común a todos los países, fue el primero en ser puesto de manifiesto por los analistas norteamericanos<sup>2</sup>. Para los países con un desarrollo de-

<sup>2</sup>Ver, particularmente: Richard N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community* (New York, McGraw-Hill, 1968); Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr. (eds.), *Transnational Relations*

pendiente que son, históricamente, bastante vulnerables a las fluctuaciones de la economía internacional, siempre fue imprecisa la distinción entre cuestiones domésticas e internacionales. Pero, para los Estados Unidos, dada la primacía política y económica de este país en el sistema mundial, la interrelación entre los horizontes domésticos e internacionales constituye un dato nuevo.

Otro efecto de la compleja interacción entre interdependencia económica y diversidad política —efecto que es particularmente visible en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina— se refiere a la pérdida de eficacia, o inclusive de obsolescencia, de los dos instrumentos clásicos de la diplomacia norteamericana para la región: la ayuda económica y la ayuda militar<sup>3</sup>. Hasta mediados de los años 60, los déficits de la balanza comercial de los países latinoamericanos eran cubiertos por el aporte de productos externos obtenidos a través de programas norteamericanos de asistencia económica bilateral. Actualmente, los países más avanzados de la región no sólo dejaron de participar de estos programas, sino, cada vez más, la transferencia de capital para esos países se efectuó a través del mercado financiero internacional.

Por otro lado, hasta el comienzo de la década del 60, las fuerzas armadas de América Latina dependían totalmente de los equipos transferidos por los programas de asistencia militar norteamericanos. A partir de fines de los años 60, se observa una gradual diversificación de las fuentes de abastecimiento de armamentos convencionales, a pesar de que los Estados Unidos actualmente dividen con otros países la posición de principales proveedores de armas para la región. Por otro lado, algunos países del área ya producen armamentos convencionales no sofisticados, principalmente para el uso de sus propias fuerzas armadas, pero también para la exportación.

#### EL ASPECTO INTERNO

Para aquilatar el impacto que han producido en la política externa norteamericana las transformaciones ocurridas en el plano interno, es necesario hacer un breve examen de las condiciones internas que precedieron a la declinación del poder global de los Estados Unidos.

El papel de este país en la postguerra generó, en la expresión de Richard Barnet, una verdadera “revolución organizacional”, que se tradujo tanto en el control progresivo del Estado sobre la crea-

---

and *World Politics* (Cambridge, Harvard University Press, 1970), y Richard N. Cooper, “Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies”, *World Politics*, vol. xxiv, Nº 2, (enero, 1972).

<sup>3</sup>Alfred Stepan, “The U.S. and Latin America: Vital Interests and the Instruments of Power”, *Foreign Affairs*, vol. 58, Nº 3, 1980.

ción y la localización de una parcela significativa de la riqueza nacional como en el fortalecimiento frente al Congreso y a los demás segmentos de la sociedad norteamericana y de la burocracia relacionada con la "seguridad nacional", directamente comprometida en los asuntos militares y de política externa<sup>4</sup>.

La doctrina Truman presentó un marco explicativo global, basado en una visión ideológica de las relaciones internacionales, que consistió en "la expansión de las fuerzas totalitarias en oposición a las fuerzas de la libertad". Tal paradigma suministró a las elites dirigentes norteamericanas la retórica interpretativa de todos los acontecimientos internacionales y la garantía potencial de un amplio apoyo político interno a su proyecto. El consenso en torno a la guerra fría fue obtenido por la cooperación de los liderazgos más significativos de la sociedad norteamericana, particularmente del empresario y de la elite sindical. En el plano institucional, dio origen a la política externa bipartidaria, por lo cual los partidos discutían entre sí en cuestiones domésticas, pero apoyaban en forma incondicional el liderazgo presidencial en asuntos externos. Así, el proyecto imperial norteamericano contaba, en el plano doméstico, no sólo con la legitimidad necesaria para su implementación, sino también con suficiente flexibilidad<sup>5</sup>.

Las consecuencias traumáticas de la guerra de Vietnam sobre la sociedad norteamericana y, posteriormente, del episodio de Watergate, pusieron fin al consenso en torno de la guerra fría, dividiendo inclusive las propias elites dirigentes de los Estados Unidos.

Ya a mediados de los años 60, el Congreso norteamericano, que gradualmente se ha tornado menos sumiso a los designios del Ejecutivo, comienza a demandar mayor participación en el proceso decisorio de la política externa. Se introducen, pues, una serie de medidas restrictivas en la legislación norteamericana, especialmente en lo que se refiere a la política de asistencia militar. La eliminación de las fronteras entre los asuntos domésticos y los internacionales, que convierte a la política externa en materia de creciente interés y debate dentro del Congreso, también actúa en el sentido de ampliar el margen de decisión del Legislativo en cuestiones que antes correspondían al Ejecutivo.

La alteración de la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y

<sup>4</sup>Richard J. Barnet, *Roots of War*, (New York, Pelican Books, 1973). Para un análisis de los orígenes y de los padrones de carrera de la "élite de seguridad nacional" ver, de este mismo autor, "The National Security Managers and the National Interest", *Politics and Society*, vol. 1, Nº 2 (febrero, 1971).

<sup>5</sup>Para un análisis de las condiciones políticas y económicas que permitirán el consenso en torno de la guerra fría, ver Richard J. Barnet, *Roots of War*, y Alan Wolfe y Jerry Sanders, "Resurgent Cold War Ideology: The Case of the Committee on the Present Danger", en Richard R. Fagen (ed.) *Capitalism and the State in u.s. Latin American Relations*, (Stanford, Stanford University Press, 1979).

el Legislativo en el proceso decisorio de la política externa no es, con todo, una tendencia solidificada. Crisis específicas tales como la de los rehenes norteamericanos en Irán y la invasión soviética en Afganistán, pusieron nuevamente en el tapete el debate sobre el aumento del poder de decisión del Congreso en los asuntos de política externa. Se argumenta que las restricciones impuestas al Ejecutivo implican la pérdida de su flexibilidad en la implementación de la política externa. Por lo tanto, para enfrentar una coyuntura internacional cada vez más adversa, sería necesario devolver al Ejecutivo su autonomía y poderes anteriores.

La plataforma de la candidatura Carter en 1976 y su primer año de mandato deben ser examinados tomando en cuenta el cambio de la correlación de fuerzas en el proceso de decisión. Es aquel momento, con anterioridad a los eventos ya aludidos, que colocaron la cuestión Ejecutivo versus Congreso en otros moldes, la nación "expiaba la culpa" de la aventura norteamericana en el Sudeste Asiático. De forma bastante simplista, la opinión pública identificaba al Ejecutivo con todo lo más negativo de la política norteamericana, y al Congreso con las banderas progresistas y humanitarias.

Hay una razón más profunda y otra de naturaleza más coyuntural para el énfasis que la plataforma demócrata confirió en aquel momento a los derechos humanos, a la reducción de gastos en armamentos y a la no proliferación nuclear. Por un lado, los cambios de énfasis y de retórica en la política externa correspondían a la tentativa de crear una nueva identidad para el país, dissociada de la imagen imperial. La crisis de la hegemonía global de los Estados Unidos, que se reflejaba en la crisis de legitimidad de su política externa y en el término del consenso que existía entre las élites en torno a la Guerra Fría, hicieron necesario un nuevo principio legitimador<sup>6</sup>. Para que fuese efectivo, era necesario que estuviese basado en principios morales y que, al mismo tiempo, su implementación no demandase costos altos. Este último aspecto está reforzado por las características negativas y restrictivas con las que se revistieron los tres puntos mencionados: *reducir* armamentos, *impedir* la proliferación nuclear y, finalmente, *negar* posibles beneficios a los violadores de los derechos humanos.

La política de derechos humanos era también utilizada como instrumento retórico de ataque a los países socialistas. Su implementación permitía que los Estados Unidos alterase su imagen, asumiendo una postura mesiánica frente a los gobiernos antidemocráticos del mundo.

Al asumir las banderas del Congreso, Carter intentaba sacar provecho político del conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo.

<sup>6</sup>Robert W. Tucker, "America in Decline: The Foreign Policy of Maturity", *Foreign Affairs*, vol. 58, Nº 3, 1980.

vo. De este modo, al invalidar estos asuntos, Carter no sólo galvaniza el apoyo de la población norteamericana, sino que minimiza el papel de liderazgo del Congreso. Durante el primer año de mandato, Carter adopta frente a estos temas una postura aún más restrictiva que la del Congreso. En este proceso, él intenta que el Ejecutivo recupere la capacidad de iniciativa y de control en la toma de decisiones relativas a la política externa.

Las dificultades que encontraron los Estados Unidos para implementar unilateralmente las políticas de no proliferación nuclear y de reducción de las transferencias de armamentos convencionales daban prueba de la declinación de la hegemonía norteamericana en el plano mundial. La realización efectiva de esas políticas comenzó a depender no sólo de la capacidad de los Estados Unidos para imponer sus designios en forma unilateral, sino de la colaboración efectiva de algunos de sus principales aliados. Por otro lado, los intereses estratégico-militares globales del país eran de tal orden que impedían que la política de derechos humanos fuese aplicada en forma consistente: era necesario hacer excepciones con los aliados estratégicamente importantes.

#### LA DINÁMICA DE LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS

A América Latina le cupo una posición marginal en el ámbito de la estrategia de defensa del sistema capitalista mundial que los Estados Unidos pusieron en práctica en la postguerra. En la visión de los estrategas norteamericanos, los asuntos de seguridad en las relaciones hemisféricas eran relativamente secundarios, y no existía una propuesta específica para relacionarse con los países latinoamericanos. Se convertían en excepciones los momentos de crisis localizadas, cuando la intervención preventiva de los Estados Unidos en la región constituía una respuesta a una amenaza concreta a los intereses de ese país. La Alianza para el Progreso, que representó una política dirigida específicamente a la región, surgió en función de la implantación de un estado socialista en Cuba. Dentro de la estrategia global de los Estados Unidos, la revolución cubana justificó que, momentáneamente, América Latina ocupase el centro de las preocupaciones de la cúpula gubernamental norteamericana.

Con todo, América Latina ha sido extremadamente importante para la comunidad de negocios norteamericana, en función de los intereses en esa área. La importancia económica, unida a la poca relevancia político-estratégica de la región, hacen que el gobierno norteamericano no pueda o no tenga interés en adoptar las relaciones económicas de acuerdo con las premisas y prioridades de la política externa. Se observa una relativa independencia entre el área de las relaciones diplomáticas y el área de las relaciones eco-

nómicas, la que está trazada de acuerdo con los intereses privados.

Existe un aspecto peculiar en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina, que deriva de la importancia "funcional" de la región en lo referente a la aplicación en ella de determinadas políticas de naturaleza más global. Si se considera la orientación básica de la política externa de la administración Carter, se observa que América Latina fue un blanco privilegiado para las políticas de derechos humanos, de no proliferación nuclear y de reducción de las transferencias de armamentos. La preponderancia de los Estados Unidos en la región parecía asegurar *a priori* el éxito de esas políticas. Después de eso, en la medida en que no existían amenazas fundamentales a los intereses de seguridad de los Estados Unidos en América Latina, ésta aparecía como un área segura para llevar a cabo las políticas, con un costo relativamente bajo.

Finalmente, nos gustaría destacar una tendencia que ha estado moldeando las relaciones de los Estados Unidos con América Latina en la actual coyuntura internacional. La crisis de la hegemonía global de los Estados Unidos, sumada a los cambios que están produciéndose en los países al sur de Río Grande y que escapan al control norteamericano, están generando la necesidad de una cierta racionalización de la dominación de los Estados Unidos en América Latina. Esta tendencia se manifiesta en la creciente importancia que adquieren en la política externa del país ciertas áreas más próximas geográficamente a los Estados Unidos. Si bien de forma embrionaria, sería posible detectar en el interior de las arenas decisorias del estado norteamericano la gestación de una política más articulada, dirigida a México y a los países de América Central, englobando los campos político, militar y económico. La formulación más clara de esta idea fue hecha por uno de los asesores de Ronald Reagan para asuntos latinoamericanos, durante la campaña presidencial. En su opinión, debería haber un renacimiento de la doctrina Truman aplicada a algunos países claves en el área del Caribe y de América Central<sup>7</sup>.

#### LA FRAGILIDAD DE LAS BUENAS INTENCIONES

El análisis de la política de derechos humanos y la evaluación de su eficacia significan percibir de qué forma esta gestión surge del debate interno de la sociedad norteamericana.

La cuestión de los derechos humanos, tratada como una bandera de movilización política interna, surge primeramente como preocupación de algunos grupos religiosos al final de la década del 60. La crisis interna vivida por la sociedad norteamericana a partir de

<sup>7</sup>Cf. entrevista de Roger Fontaine a Sílio Bocanera, corresponsal del Jornal do Brasil en Washington, *Jornal do Brasil*, 31/8/80.

la guerra de Vietnam, crea un espacio propicio al debate de problemas que envuelven posturas morales. Al inicio de la década de los 70, comienza a tomar forma un movimiento de protesta contra la violación de los derechos humanos, centrado en denuncias contra los golpes militares de Uruguay y de Chile.

Las divergencias entre liberales y conservadores en cuanto a la actuación del gobierno norteamericano en el Hemisferio, influyen en los debates del Congreso, con la organización de *lobbies* articulados por políticos latinoamericanos que buscan exiliarse en los Estados Unidos. En esa época se crean organizaciones exclusivamente dedicadas a sistematizar informaciones sobre la violación de derechos humanos en América Latina, para llevarlas a los congresistas. Estas organizaciones buscan también mantener contacto permanente con agencias internacionales, tales como la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos y Amnistía Internacional. Internamente, la creación de estas organizaciones representa una forma de institucionalizar la protesta de la izquierda norteamericana contra las dictaduras militares en América Latina.

Según un militante de la *Washington Office for Latin America*, la defensa de los derechos humanos presentaba ventajas políticas para algunos congresistas, por tratarse de un tema movilizador, y cuyo costo de realización era bajo<sup>8</sup>. Si bien en el plano de la retórica la defensa de los derechos humanos colocaba en primer plano a los países socialistas, en cuanto a política específica, desde el primer momento aparece dirigida a los regímenes latinoamericanos. La existencia de los referidos *lobbies* facilitaba enormemente el trabajo de los congresistas, que comenzaban poco a poco a movilizar una opinión pública preocupada en recuperar la imagen externa de los Estados Unidos.

Los debates que se produjeron en el Congreso dieron una base de legitimidad al tema, que Carter había utilizado desde los primeros momentos de su campaña presidencial. La participación sistemática de los congresistas demócratas en los debates sobre derechos humanos transformaba su defensa en una bandera consensual del partido.

Ya en los primeros días del gobierno, la administración Carter crea en el Departamento de Estado una agencia especialmente dedicada a este asunto, absorbiendo antiguos militantes de organizaciones de defensa de los derechos civiles. Se establece también una estrecha relación entre Ejecutivo y Legislativo, capaz de permitir un permanente intercambio de informaciones.

La formulación de una política de derechos humanos está concebida principalmente como un instrumento de presión que co-

<sup>8</sup>Entrevista, Washington, 18 de enero de 1980.

responde a la política de la venta de armamentos y de no proliferación nuclear. En poco tiempo quedó en claro que su realización se restringe a los países considerados no prioritarios a los intereses estratégicos de los Estados Unidos. El hecho de que los Estados Unidos sean la región más alejada, muestra su irrelevancia como área de seguridad para el gobierno norteamericano y expresa una cierta tranquilidad por parte de los Estados Unidos en cuanto a la solidez de su hegemonía en el Hemisferio.

En la medida en que la implementación de la política de derechos humanos surgía de forma disociada de la estrategia global de la política externa norteamericana, sus resultados pasaron a depender mucho más de las contradicciones internas de los países hacia los cuales se dirigía. Por otro lado, el distanciamiento entre la política oficial de los Estados Unidos y los intereses privados de sus detractores contribuía al desvanecimiento de esta política. Resalta aquí el intercambio de negocios con Chile y la "exportación" de modelos económicos hacia ese país, como también el creciente volumen de las inversiones en Argentina.

La política de derechos humanos configuraba, por lo tanto, el área más frágil de la política externa de la administración Carter. La crisis que se derivó de la toma de los rehenes en Irán y, posteriormente, la invasión soviética en Afganistán, contribuyeron de forma decisiva al agotamiento de esta política. Su instrumentalización por parte del gobierno vació progresivamente su base de sustentación en las organizaciones de derechos civiles. A pesar de sus fracasos en el Cono Sur, esta política surtió efecto en el episodio de Nicaragua. El apoyo final de los Estados Unidos al alejamiento de Somoza se debió, en gran medida, al espacio político abierto por los defensores de los derechos humanos que actuaban en el gobierno y en el Congreso.

Después de la invasión de Afganistán, se multiplicaron las presiones internas en favor de un endurecimiento de la política externa norteamericana<sup>9</sup>. En la medida que los asuntos de seguridad se convertían en prioritarios, la conducción de los gobiernos totalitarios representaba una causa menor, cada vez más relegada al ostracismo. Este desinterés provocó un alejamiento gradual de los cuadros de la administración de algunos de los principales defensores de la política de derechos humanos, como Marc Schneider y Richard Feinberg.

Finalmente, es importante hacer notar que esa política se volvió totalmente inexpresiva en la plataforma presidencial de Carter para las elecciones de 1980. La pérdida de la nominación del Senador Edward Kennedy eliminó la posibilidad de que fuese revitalizada su implementación, marcando una derrota del ala más progresista del partido demócrata.

<sup>9</sup>Cf. *Washington Post*, 20/1/80.

## DEL MONOPOLIO A LA COMPETENCIA DESFAVORABLE

A diferencia de las demás políticas analizadas aquí, la de ayuda militar tiene una larga historia en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. De esta forma, para que se evalúen adecuadamente las orientaciones del gobierno de Carter en este campo es necesario recapitular inicialmente, de forma breve, la historia de la ayuda militar norteamericana destinada a la región. Del lado de los Estados Unidos, esa historia se caracterizó, particularmente en los años más recientes, por una manifiesta divergencia entre las posiciones del Ejecutivo y las del Congreso en lo tocante a las transferencias militares para América Latina.

En los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra, a través de un complejo espectro de acuerdos multilaterales y bilaterales, Estados Unidos consolidó en la región lo que se denominó Sistema Interamericano de Seguridad para la Defensa Hemisférica. Las bases de este sistema fueron ya lanzadas durante la guerra (1942), con la creación del *Inter American Defense Board*. Más tarde fueron establecidos el Pacto de Río, en 1947, contra la agresión extrahemisférica y, en 1948, el Pacto de Bogotá, a fin de resolver en forma pacífica los conflictos que surgiesen en el interior del sistema interamericano<sup>10</sup>.

Con el estallido de la Guerra de Corea, la política de seguridad hemisférica de los Estados Unidos intentó garantizar y controlar el aprovisionamiento de materiales estratégicos latinoamericanos considerados vitales para el esfuerzo de guerra. Bajo la presión de este conflicto, el Congreso norteamericano, a través del *Mutual Security Act* de 1951, autorizó programas de asistencia militar (MAP) a los países de América Latina que participasen en misiones importantes para la defensa del Hemisferio<sup>11</sup>. Para la concesión de la ayuda gubernamental, los Estados Unidos establecieron una serie de tratados bilaterales de seguridad mutua con los países latinoamericanos.

En los años 50, la estrategia global norteamericana concede a los países de América Latina el papel de aliados en la defensa del Hemisferio contra la posibilidad de un ataque externo. Hasta mediados de los años 60, los Estados Unidos proporcionaron a estos países, a través de programas de asistencia militar, más de dos bi-

<sup>10</sup>Para un análisis de la evolución política de la asistencia militar de los Estados Unidos para América Latina, ver especialmente: Luigi R. Einaudi et alii, "Arms Transfers to Latin America: Toward a Policy of Mutual Respect", (The Rand Corporation, Santa Mónica, junio 1973) y Stephen S. Kaplan, "U.S. Arms Transfers to Latin America, 1945-1974: Rational Strategy, Bureaucratic Politics, and Executive Parameters", *International Studies Quarterly*, vol. 19, Nº 4 (diciembre, 1975).

<sup>11</sup>Stephen S. Kaplan, "U.S. Arms Transfers to Latin America, 1945-1974".

llones de dólares bajo la forma de entrenamiento y de equipos militares, particularmente material reacondicionado o excedentes de los inventarios militares norteamericanos<sup>12</sup>.

En este período, los Estados Unidos establecieron y consolidaron una posición estratégicamente fuerte en la región, convirtiéndose en el principal proveedor tanto de los equipos militares utilizados por las fuerzas armadas latinoamericanas como de doctrina y de entrenamiento, a los que fueron expuestos los militares de América Latina.

A comienzos de la década del 60, la cuestión cubana introdujo modificaciones en las concepciones estratégicas de los Estados Unidos. La implementación de un estado socialista en Cuba solidifica, en el interior de la burocracia de seguridad nacional, la creencia en la existencia de una grave amenaza a la hegemonía norteamericana en el Continente. Esta creencia conduce a que, a fines del gobierno de Eisenhower, se reconsidere la política de ayuda económica y se expresen serias dudas sobre la eficacia del programa de asistencia militar para enfrentar la "penetración comunista" en la región.

Con Kennedy, la misión estratégica de las fuerzas armadas latinoamericanas se define como el combate a la subversión interna y no a la defensa contra la agresión externa, como antes. El énfasis en la estrategia de la "contrarrevolución" está garantizado por una poderosa coalición dentro del Ejecutivo y cuenta con el apoyo del Congreso norteamericano. Este, que siempre se había opuesto a las transferencias de armamentos pesados para la región, considerando la poca utilidad de este equipamiento desde el punto de vista militar y lo que esto significaba en términos de desperdicio de los escasos recursos de los países recipientes de la ayuda militar, apoya la nueva orientación estratégica, porque ella significa la transferencia de armamento liviano y de items tales como helicópteros, jeeps y equipos de comunicación<sup>13</sup>.

Las tentativas del Congreso norteamericano de asumir un papel más activo en la formulación de la política de cooperación económica y militar de los Estados Unidos datan de comienzos de los años 60. El *Foreign Assistance Act* de 1961 establece explícitamente que el principal objetivo de la política externa norteamericana consiste en asegurar el respeto a los derechos humanos en todos los países<sup>14</sup>.

<sup>12</sup>David Ronfeldt y Caesar Sereseres, "U.S. Arms Transfers, Diplomacy, and Security in Latin America and Beyond" (The Rand Corporation, Santa Mónica, 1977).

<sup>13</sup>Stephen S. Kaplan, op. cit.

<sup>14</sup>U.S., Congress, House, Committee on International Relations, *Arms Trade in the Western Hemisphere, Hearings before the Subcommittee on Inter American Affairs*, 95d Cong., 2nd. sess., 1978, p. 281.

Pero, es a partir de mediados de los años 60 que el Congreso se volvió más crítico en relación a la política de asistencia militar, particularmente a la que se dirige a los países de América Latina. En un relatorio del Congreso, las demandas de estos países por armamentos son descritas como "búsqueda de un prestigio ilusorio"<sup>15</sup>. De este período datan las sucesivas limitaciones impuestas por el Congreso al techo establecido para la ayuda gubernamental a los países latinoamericanos. Se incorporan entonces a la legislación una serie de enmiendas que restringen la venta a América Latina de varios tipos de armamentos más sofisticados, especialmente de aviones militares.

Desde entonces, el Congreso ha procurado establecer algún grado de control y de supervisión sobre los programas de ayuda externa y las ventas de armamentos. La controversia sobre la política de transferencias militares genera sucesivos conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, que se tornan más agudos a medida que los países de América Latina, enfrentados a las restricciones de la legislación norteamericana, compran armamentos en los mercados europeos.

A comienzos de los años 70, la balanza de pagos de los Estados Unidos presenta un cuadro desfavorable, que refuerza los argumentos del Departamento del Tesoro. Este presionaba por un aumento de ventas militares como una forma de equilibrar las cuentas internacionales norteamericanas. En 1971, el Ejecutivo consigue imponer al Congreso un aumento del techo en dólares destinado a las ventas para América Latina<sup>16</sup>. En consecuencia, en el período 1972-1975, los pedidos de ocho de los principales países de la región en el ámbito del programa de ventas militares (FMS), más que se cuadriplican en comparación al período 1968-1971<sup>17</sup>.

A mediados de la década del 70, el Congreso vuelve a la carga, consolidando una serie de medidas restrictivas a la política de asistencia militar en un único instrumento legal, el *International Security Assistance and Arms Export Control Act*, de 1976<sup>18</sup>.

Durante la campaña presidencial de 1976 Carter, en una hábil maniobra política, invalida esta bandera del Congreso. Al año siguiente, ya como presidente, propone controles aún más rígidos a todas las transferencias militares, con excepción de las que se destinan a los países miembros de importantes tratados de defensa (NATO, Japón, Australia y Nueva Zelanda) y de los casos considerados como una amenaza a la seguridad nacional.

<sup>15</sup>Citado en David S. Ronfeldt y Caesar D. Sereseres, "Arms Transfers to Latin America: Diplomacy and Conflict in the Western Hemisphere", mimeo, 1977, p. 14.

<sup>16</sup>Stephen S. Kaplan, op. cit.

<sup>17</sup>David S. Ronfeldt y Caesar D. Sereseres, "Arms Transfers Latin America", p. 3.

<sup>18</sup>Philip J. Farley et alii., *Arms Across the Sea* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1978).

Como resultado de la política global de desarme que se puso en práctica a partir de esa fecha, se observa una progresiva disminución del monto de los recursos destinados a los programas de seguridad, especialmente en relación a América Latina. El Ejecutivo requería más de 38 millones de dólares para el año fiscal de 1980, a fin de utilizarlos en programas de asistencia militar a América Latina. Ello representa un 30% menos que lo que había solicitado el año anterior y menos de la mitad de lo que fue efectivamente aprobado por el Congreso en 1978. El presupuesto militar previsto para 1980 era el menor en 10 años de asistencia a la región<sup>19</sup>.

A despecho de ser ésta una orientación global de la política de seguridad norteamericana, América Latina se vuelve un caso crítico de la política desarmamentista de los Estados Unidos. Según los analistas de la *Rand Corporation*, la supuesta hegemonía de los países latinoamericanos y la poca importancia estratégica de la región habían convertido a América Latina en el *dumping ground* de la legislación restrictiva del Congreso<sup>20</sup>. Los intereses estratégicos de los Estados Unidos en otras áreas impedían que ellas fuesen sometidas a las restricciones contenidas en la ley.

Por lo menos hasta mediados de los años 60, los Estados Unidos fueron el principal abastecedor de armas para los países latinoamericanos. Entretanto esta región, como un todo, representó un cliente poco expresivo en términos de volumen y de valor de los equipos transferidos. Con excepción de Africa, históricamente la participación de América Latina en los diversos programas de asistencia militar norteamericanos (programas de ayuda, crédito, ventas comerciales, etc.) fue significativamente menor, en términos porcentuales, que las cantidades destinadas a Europa, al Sudeste Asiático, a la región del Pacífico y al Medio Oriente. En el período 1973-1975, varió la participación de la región en estos programas entre el 2 y el 12% del total del presupuesto destinado a la asistencia militar<sup>21</sup>.

Por lo tanto, una postura desarmamentista en relación a América Latina acarrearía costos políticos y económicos relativamente bajos. Como nos sugirió, de manera explícita, una funcionaria graduada del *Arms Control and Disarmament Agency*: "Es mucho más fácil

<sup>19</sup>U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *Foreign Assistance Legislation for Fiscal Years 1980-81 (Part 5), Hearing and Markup before the Subcommittee on Inter-American Affairs*. 96d Cong., 1st sess., 1979, p. 7.

<sup>20</sup>David Ronfeldt y Caesar Sereseres, "U.S. Arms Transfers, Diplomacy and Security in Latin America and Beyond", p. 3.

<sup>21</sup>Cf. *Foreign Military Sales and Military Assistance Facts*, diciembre 1979 (Data Management Division, Comptroller, DSAA). Para la comparación de América Latina con las demás regiones, en el período de 1950 a 1978, ver Alexandre Barros, "Conflict Studies in Higher Education: The Case of South America with Emphasis on Argentina and Brazil", presentado en el seminario sobre "Conflict Studies in Higher Education", Danbury Park, Reino Unido, julio de 1980. Índice 1, p. 10.

para los Estados Unidos ejercer una política más dura en regiones menos armadas, como América Latina”<sup>22</sup>. La orientación sistemática de los congresistas norteamericanos ha sido de que “no existe cualquier razón para la asistencia militar a América Latina”<sup>23</sup>. Así, esta región se constituyó en el blanco predilecto de las negociaciones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo, con ocasión de la discusión anual del presupuesto militar.

Finalmente, para que tuviese éxito la política desarmamentista de los Estados Unidos en América Latina, era necesario algún tipo de acuerdo multilateral con los demás proveedores de armamentos para la región. Con todo, la política agresiva para buscar nuevos mercados, que fue puesta en práctica por los abastecedores europeos de armas a partir de mediados de los años 60, dio origen a la conquista progresiva de mayores espacios en el mercado latinoamericano. Así, en el período 1973-1976, las ventas norteamericanas a la región representaron sólo el 22% del total del comercio de armas latinoamericano. En 1977 y en la primera mitad del año siguiente, la participación de los Estados Unidos cayó al 10%, y lo superaron Alemania Occidental, Francia y la Unión Soviética<sup>24</sup>.

En América Latina, la competencia intransigente entre los proveedores de armamentos lleva a que las condiciones del mercado sean progresivamente más favorables a los compradores. Este comercio ha estado atendiendo las crecientes demandas, por parte de los países latinoamericanos, para modernizar los equipos utilizados por sus respectivas fuerzas armadas. Tomando en cuenta la excepcional lucratividad de este mercado, es muy poco probable que los Estados Unidos consigan establecer cualquier tipo de arreglo multilateral, ya sea entre proveedores o entre compradores, con vistas a limitar las transferencias y las compras de armamentos en la región.

Los representantes de los productores norteamericanos de armas y del Departamento del Tesoro argumentan que la legislación restrictiva tuvo una enorme cuota de responsabilidad en la desarticulación de la posición de los Estados Unidos en el mercado latinoamericano. Según los críticos de la política desarmamentista, esto no significó una disminución del volumen de compras en la región, sino que generó la búsqueda de nuevos mercados proveedores<sup>25</sup>. Además, según el punto de vista de los segmentos de la burocracia encargados de los asuntos latinoamericanos, la política restrictiva no sólo dejó de cumplir el objetivo clásico de la política de segu-

<sup>22</sup>Entrevista, Washington, 14 de enero de 1980.

<sup>23</sup>Citado en David S. Ronfeldt y Caesar D. Sereseres, “Arms Transfers to Latin America: Diplomacy and Conflict in the Western Hemisphere”, p. 30.

<sup>24</sup>U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *Foreign Assistance Legislation for Fiscal Years 1980-81*, p. 7.

<sup>25</sup>Philip J. Farley et alii., *Arms Across the Sea*.

ridad en América Latina, o sea la capacidad de ejercer influencia política sobre los aliados, sino también, dada la naturaleza discriminatoria en relación a la región, creó una gran animosidad entre los gobiernos del continente contra los Estados Unidos<sup>26</sup>.

Con el propósito de que se restablezca la confianza política y la posición económica de los Estados Unidos en sus relaciones militares con América Latina, esos críticos sugieren que, como política alternativa, sea adoptado el principio de las ventas militares sin restricciones y también sin subsidios<sup>27</sup>. Con todo, incluso si se levantan los impedimentos, es casi imposible que en el campo militar, los Estados Unidos vuelvan a gozar de la posición de preeminencia que tuvieron en América Latina hasta mediados de la década del 60.

### EL CAMINO SIN RUMBO DE LA NO PROLIFERACIÓN

El debate en torno de una política de no proliferación en los Estados Unidos coincide con el momento en que los norteamericanos pierden el monopolio sobre la comercialización internacional del combustible nuclear. A partir de 1974, con la explosión de un artefacto nuclear en la India y luego con las negociaciones y acuerdos de Francia y Alemania con Corea del Sur, Pakistán y Brasil, la cuestión adquiere resonancia en el Congreso. A fines del gobierno de Ford comienzan los esfuerzos para estrechar el diálogo entre el Ejecutivo y el Congreso, buscando sistematizar las premisas de una nueva política nuclear. Del lado de la sociedad, las organizaciones de derechos civiles denuncian los riesgos de seguridad de las usinas nucleares domésticas, y presentan al mismo tiempo estudios que ponen en duda las ventajas económicas de la energía nuclear. En la campaña presidencial de 1970, el problema nuclear se transforma en un ítem destacado de la plataforma demócrata. Ford trata de anticiparse a las nuevas propuestas sobre no proliferación de Carter, y anuncia la decisión de suspender la transferencia externa de tecnologías de reprocesamiento y enriquecimiento por un período inicial de tres años y de diferir las transacciones comerciales de reprocesamiento en los Estados Unidos hasta tener un conocimiento profundo de sus consecuencias.

La cuestión nuclear llega a los debates del Congreso por dos vías: a través de los *lobbies*, formados por los sectores privados de la industria nuclear, y a través de los grupos de defensa de los derechos civiles. El problema se convierte en un tema recurrente en los

<sup>26</sup>U.S. Congress, House, Committee on International Relations, *Arms Trade in the Western Hemisphere*.

<sup>27</sup>Luigi R. Einaudi et alii., "Arms Transfers to Latin America", y David Ronfeldt, "Future U.S. Security Assistance in the Latin American Context", *The Americas in a Changing World. A Report of the Commission on United States-Latin American Relations* (New York, Quadrangle, 1975).

debates y merece la atención especial del Comité de Relaciones Internacionales y, específicamente, del Subcomité de Seguridad Internacional de Asuntos Científicos. Se toman varias medidas legislativas y en 1978 se llega a la Ley de no Proliferación.

Los congresistas que actuaban en defensa de grupos privados consiguieron que esta legislación mantuviese una serie de ambigüedades, que dificultaron la implementación de una política de no proliferación. Hasta la década del 70, la industria nuclear norteamericana había garantizado sin problemas el monopolio de la venta de reactores y de uranio enriquecido. Este sector defendía la exportación de usinas de enriquecimiento y combustible, siempre que los secretos tecnológicos permaneciesen en los Estados Unidos. La búsqueda de una política más flexible intentaba contener algunas reversiones que se hacían sentir en las exportaciones de la industria nuclear norteamericana, cuya participación en el mercado internacional en el año 1974-5 había caído del 70% al 50%. Esta declinación alcanzaba a un área extremadamente lucrativa del comercio internacional del país, perjudicando los intereses de un sector industrial expresivo y poderoso. En 1974, las ganancias de este sector habían sido de 1,5 billones de dólares y el pronóstico para 1985 era de tres a cuatro billones<sup>28</sup>.

A medida que el Congreso profundizaba el debate en cuanto a una política de no proliferación, se percibía que la solución real del problema se situaba más allá de las fronteras norteamericanas. Las ambigüedades de una política de no proliferación se hacían más evidentes frente a las crecientes dificultades encontradas en su implementación. Por un lado, se hacía problemático llegar a un consenso interno que de hecho legitimase la necesidad de limitar a la industria nuclear en el ámbito internacional. Por el otro, se cuestionaba la capacidad de los Estados Unidos para tener éxito en esta gestión. La convicción de que a este país le cabía un papel de liderazgo y de vigilancia internacional ya no parecía tan corriente<sup>29</sup>.

A pesar de la nueva ley de no proliferación y de las iniciativas multilaterales, el gobierno norteamericano continúa considerando que la cuestión nuclear no ha sido resuelto. En el ámbito de sus agencias, los burócratas importantes del gobierno se dividen entre dos orientaciones: la que defiende un tratamiento tecnológico horizontal o la que prefiere una discriminación vertical, que diferencia "países seguros" de "países sensibles". La segunda opción se volvió más consensual en el Departamento de Estado.

<sup>28</sup>Algunos datos complementarios acerca de las relaciones Estados Unidos-Brasil bajo la Administración Carter", *Cuadernos Semestrales — Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, Nº 51, (1er. sem. 1979), p. 202.

<sup>29</sup>U.S. Congress, House, Committee on International Relations, *Nuclear Proliferation and Reprocessing, Hearing before the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs*. 94d. Cong., 2nd. sess, 1976.

El cuadro actual de proliferación nuclear nos muestra que su alcance extrapola cualquier medida unilateral que puedan adoptar los Estados Unidos. Cada vez son más difíciles los compromisos rígidos, tanto por parte de los países proveedores cuanto del lado de los que reciben material nuclear. En este sentido, los autores y actores comprometidos con el problema han llegado a la conclusión que lo mejor para los Estados Unidos en este momento es disminuir su ferocidad en contra de la proliferación<sup>30</sup>.

La cuestión nuclear es un poco diferente para América Latina que para los países del Tercer Mundo. Esta región ha recibido generalmente un tratamiento específico en los estudios que tratan del problema de la proliferación. En primer lugar, América Latina es definida como un área poco conflictiva, en la medida que nunca ocupó un espacio importante en los esquemas de seguridad de la postguerra y que sus tensiones locales jamás asumieron dimensiones realmente alarmantes para la seguridad del Continente. Se trata de la región más desarmada del mundo, que concentró sus actividades militares prioritariamente en las llamadas cuestiones de seguridad interna. En este sentido, no es difícil entender por qué América Latina fue la primera área donde se consiguió hacer un tratado regional de no proliferación. Entretanto, la firma de este tratado no tuvo la menor influencia sobre el *boom* proliferante de los años 70.

A partir de la firma del acuerdo del Brasil con Alemania en 1975, se inició un período de fuertes presiones por parte del gobierno norteamericano para que fuesen retiradas las cláusulas referentes a la transferencia de tecnología nuclear. El apresuramiento de los Estados Unidos en sus conversaciones y negociaciones, tanto con el gobierno alemán como con el brasileño, dificultó aún más cualquier posibilidad de llevar adelante sus presiones. La visita de Mondale a Alemania, por ejemplo, que fue realizada sin consulta previa al gobierno brasileño, significó una falta de respeto a los términos del Memorando de Acuerdo, en vigor desde 1974.

Las negociaciones entre Brasil y Alemania se habían iniciado durante el gobierno de Ford. La política nuclear norteamericana, a pesar de que ya estaba recibiendo ligeros tintes no proliferantes, todavía no había asumido una fisonomía más radical. Prevalecía la idea de que se debería intentar la negociación de entendimientos regionales, evitando confrontaciones diplomáticas de alto nivel. En este momento, el Congreso se opuso al acuerdo en forma mucho más explícita que el Ejecutivo. Las propias compañías norteamericanas trataron de actuar en forma relativamente independiente, ya que todavía no existía una política oficial de no proliferación. Sumando estos factores a los fuertes intereses nacionales alemanes y a

<sup>30</sup>Pierre Lellouche, "International Nuclear Politics", *Foreign Affairs*, Nº 58 2 (winter 1979/80).

la determinación del gobierno brasileño de llevar adelante su programa nuclear, no es difícil entender el poco éxito del gobierno de los Estados Unidos en el episodio.

Este resultado repercutió de diferentes maneras en el debate interno norteamericano sobre la política de no proliferación. Los sectores conservadores aplaudieron el fracaso de esta política, reforzando sus argumentos de que ella no aportaba ventajas para las relaciones diplomáticas de los Estados Unidos, además de causar numerosos perjuicios al sector privado. Se defendía la idea de que América Latina había sido utilizada como laboratorio por la administración Carter. Faltaba recuperar las buenas relaciones con la región, deshaciendo malos entendidos tales como los provocados por la política de no proliferación. Todavía se criticaba el hecho de que la defensa de los derechos humanos había sido utilizada como instrumento para la implementación de la política de no proliferación. En una entrevista reciente sobre la política externa norteamericana, Roger Fontaine, Asesor de Ronald Reagan, afirmó durante la campaña presidencial "... la diferencia entre Carter y Reagan en esta cuestión es que los demócratas perciben la proliferación como una amenaza y no una oportunidad, como los republicanos"<sup>81</sup>. Esta es también una argumentación corriente entre algunos autores académicos<sup>82</sup>.

Los defensores de la política de no proliferación, por su lado, continúan dando bastante énfasis a su implementación en América Latina. Incluso si ellos consideran la situación actual de los programas nucleares de la región como un hecho consumado, procuran reforzar la necesidad de entendimiento a través de un diálogo multilateral. Existe la creencia entre los sectores liberales de que el endoso latinoamericano a la no proliferación representaría una inmensa contribución al éxito internacional de esta política. En el período final del gobierno de Carter, el tono de las declaraciones de los cuadros gubernamentales sobre este tema se había vuelto mucho menos áspero que aquel de los años 1974-77.

Edward Kennedy, en un documento distribuido durante su campaña por la nominación demócrata, se refería al programa nuclear brasileño con una relativa moderación: "... todos esperamos que el Brasil reconsidere su proyecto de adquirir un ciclo completo de combustible nuclear, y en particular, de tornarse capaz de reprocesar plutonio. Esto significaría que los gobernantes brasileños adoptarían una actitud de estadistas. Ellos adquirirán mucho prestigio con su programa de energía nuclear, y yo creo que cualquier solu-

<sup>81</sup>Entrevista, Río de Janeiro, 19 de septiembre de 1980.

<sup>82</sup>John R. Redick, "Regional Restraint: u.s. Nuclear Policy and Latin America", *Orbis*, 22 (1), (spring 1978).

ción dada deberá proteger el futuro de la seguridad energética de este dinámico y cada vez más importante país<sup>83</sup>.

#### LAS NUEVAS BASES DE LAS RELACIONES BILATERALES

Las relaciones entre el Brasil y los Estados Unidos sufrieron una serie de sacudones durante los primeros años del gobierno de Carter, en función de las dificultades que esta administración enfrentó para poder llevar a la práctica algunas de sus políticas, con bases bilaterales. En el plano de los derechos humanos y de la no proliferación nuclear, las presiones norteamericanas sobre el gobierno brasileño se demostraron totalmente ineficaces, y al final provocaron un cierto enfriamiento de las relaciones políticas entre los dos países. La firma del acuerdo nuclear con Alemania en 1975 y el rompimiento de los acuerdos militares en 1976 hicieron que la utilización de denuncias contra la violación de los derechos humanos en Brasil perdiera sentido en cuanto instrumento de presión.

Los mal entendidos políticos entre los dos países jamás afectaron las relaciones económicas ligadas al área de los intereses privados de los Estados Unidos. A pesar de las fricciones diplomáticas y de la expresiva participación del estado brasileño en las actividades económicas del país, el Brasil nunca dejó de ser visto como un mercado grande y atrayente, garantizado por una estabilidad política apreciable dentro de los padrones latinoamericanos<sup>84</sup>.

En términos concretos, a partir de la segunda mitad del gobierno de Carter, las relaciones entre Brasil y Estados Unidos sufrieron una creciente despolitización. Pasado el enfriamiento inicial hubo tentativas recíprocas de reforzar el carácter económico de esta relación. De acuerdo con W. Klein, economista del Brookings Institute, a fines de 1978 se llegó a un padrón más realista y más pragmático en las relaciones entre los dos países, y la confrontación ideológica que existía pasó a un plano secundario<sup>85</sup>. En este sentido, inclusive la deuda externa brasileña comenzó a ser tratada en términos mucho más económicos que políticos. La importancia de las cuestiones económicas llevó a que la pauta de las relaciones cotidianas se orientara por la necesidad de solucionar problemas bastante específicos. Tales problemas estaban más asociados al contexto de las relaciones económicas externas globales de los Estados Unidos que del universo restringido de sus relaciones bilaterales con el Brasil. Por otro lado, las relaciones económicas de gobierno a gobierno, que habían marcado los años 60 a través de programas de ayuda, se volvían cada vez más inexpresivas.

<sup>83</sup>Edward M. Kennedy, *Our Hemisphere's Mission*. Keynote Address to the 34th. General Assembly of the Inter-American Press Association (Florida, Miami, oct. 12, 1978).

<sup>84</sup>Entrevista, Washington, 11 de enero de 1980.

<sup>85</sup>Entrevista, Washington, 22 de enero de 1980.

Las relaciones económicas entre los dos países se orientan por intereses privados que actúan en tres áreas: a) compra y venta de manufacturas brasileñas; b) inversiones y exportaciones de bienes de consumo y de capital para el Brasil (que representan más o menos el 20% de las importaciones brasileñas); financiamiento de la deuda externa brasileña (40% de la cual era financiado por los bancos norteamericanos en enero de 1980)<sup>36</sup>.

Existe una relación totalmente asimétrica entre el Brasil y los Estados Unidos en el comercio de manufacturas. Por un lado, el mercado norteamericano es el mayor importador de productos manufacturados brasileños; por el otro, el Brasil representa una parte mínima de las importaciones norteamericanas. El problema principal en esto se refiere a la tributación de las exportaciones brasileñas en los Estados Unidos.

En primer lugar, el gobierno norteamericano venía criticando la política del gobierno brasileño de subsidiar las exportaciones. Se consideraba que los incentivos fiscales ofrecidos a los exportadores brasileños desequilibraban el mercado, ocasionando la exportación del desempleo. A partir de la maxi-desvalorización de la moneda brasileña en diciembre de 1979, este problema parece haberse evitado.

Entretanto, existen problemas más difíciles, relacionados con aspectos estructurales de la economía norteamericana. Entre ellos se encuentran los problemas que surgieron en cuanto a las exportaciones brasileñas de calzados y textiles. Esos productos pertenecen a sectores más atrasados de la industria norteamericana, los menos dinámicos y competitivos, que emplean trabajo intensivo de baja calificación. Estas industrias se localizan principalmente en Los Angeles, Nueva York y Tennessee. La mano de obra allí localizada ha organizado la defensa de sus intereses a través de los sindicatos y de la movilización de *lobbies* expresivos. El debate sobre esta cuestión en el Congreso, donde se contraponen representantes de los industriales y de los trabajadores de estos sectores contra los que defienden a los importadores de productos manufacturados, amplió todavía más sus implicaciones domésticas. En este sentido, se volvieron cada vez más irrelevantes los aspectos ligados a las relaciones externas en general, y bilaterales, en particular. El propio gobierno se comprometió en esta cuestión a través de programas de entrenamiento y de transferencia de mano de obra. En tanto, los resultados han sido bastante poco satisfactorios, reforzando aún más la necesidad de mantener esos sectores<sup>37</sup>.

En relación a las inversiones norteamericanas en el Brasil, es importante definir su contexto más amplio, tanto en términos de los

<sup>36</sup>Entrevista, Washington, 10 de enero de 1980.

<sup>37</sup>Entrevista, Washington, 11 de enero de 1980.

otros competidores capitalistas como de las oportunidades ofrecidas por el mercado latinoamericano.

A pesar de constituir un excelente mercado, el Brasil ya no se considera un paraíso para las inversiones extranjeras en América Latina<sup>38</sup>. La modificación de esa imagen se debe en parte a los crecientes atractivos surgidos en otros países del Continente, que buscan ampliar la participación del capital externo en sus economías. Podemos citar aquí los casos argentino y chileno, como también las mismas modificaciones internas que recientemente se efectuaron en el Pacto Andino. Surge, además, por parte de algunos sectores de inversionistas norteamericanos, un cierto desagrado frente a las exigencias del gobierno brasileño en relación a las exportaciones de las grandes empresas transnacionales. Un funcionario del *us Trade Representative*, por ejemplo, se quejaba recientemente de las exigencias hechas por la Ford en el Brasil para que sus exportaciones alcanzasen la cifra de 700 millones de dólares, cuando sus inversiones habían sido del orden de los 500 millones<sup>39</sup>. En los Estados Unidos existe también aprensión en cuanto a la extensión de la participación del estado brasileño en la economía. No se trata aquí de defender el modelo liberal clásico, pero sí de mostrar que los inversionistas de otros países, como Alemania y Francia, han encontrado muchas más facilidades para adaptar sus empresas a la dinámica de los proyectos estatales.

A esta diferencia se suma la dificultad de elaborar un paquete de cooperación e inversión con los Estados Unidos, con los mismos moldes que el gobierno brasileño utilizó con Inglaterra, Francia y Japón<sup>40</sup>. Esta idea no es consensual entre los norteamericanos comprometidos en el área de las relaciones económicas interamericanas. Un alto funcionario del *Council of Americas*, al discutir las inversiones europeas en el Brasil, sostenía que esta capacidad de adaptación es mucho más un mito que una realidad. En su opinión, los norteamericanos llevan la ventaja de la tradición de las relaciones hemisféricas, que permite una mayor intimidad con los mecanismos corrientes de la economía brasileña<sup>41</sup>.

La cuestión de la deuda externa brasileña ha asumido un espacio creciente en la pauta de preocupaciones de los medios financieros en los Estados Unidos. Como gran deudor del Banco Mundial, el Brasil ocupa una posición bastante delicada en la trama de las transacciones financieras internacionales. El volumen de sus compromisos bancarios lleva a que cualquier desequilibrio grave o colapso de su economía tenga repercusiones profundas en el medio financiero internacional. A pesar de que perciben el peso de la

<sup>38</sup>Entrevista, Washington, 25 de enero de 1980.

<sup>39</sup>Entrevista, Washington, 24 de enero de 1980.

<sup>40</sup>Entrevista, Washington, 10 de enero de 1980.

<sup>41</sup>Entrevista, Washington, 25 de enero de 1980.

deuda externa brasileña, los banqueros norteamericanos se han mostrado interesados en conceder empréstitos al Brasil en función de la imagen positiva y productiva que este país transmite en sus aplicaciones internas. En este sentido, el Brasil es visto como un riesgo reducido e interesante<sup>42</sup>.

Es importante recordar también que las disponibilidades financieras de los bancos norteamericanos se deben en gran parte a los voluminosos depósitos que los países árabes comenzaron a efectuar a partir de los aumentos del precio del petróleo. La entrada de estos petrodólares permite que los Estados Unidos financien sus importaciones de petróleo, al contrario del Brasil, que jamás vuelve a ver el dinero que emplea en sus importaciones.

Además de estos asuntos económico-financieros que modelan la relación de estos dos países, es interesante mencionar el tipo de expectativas del gobierno norteamericano, en cuanto al papel que el Brasil podrá desempeñar a mediano plazo en el contexto internacional. Su proyección ha sido percibida por algunos funcionarios gubernamentales como fuente de preocupación, en la medida en que existen dudas de que el Brasil se comportará como un país desarrollado, aceptando las reglas del juego<sup>43</sup>. Situar al país como nación emergente significaría negar a estos sectores el tratamiento diferenciado que merecen los países subdesarrollados, y establecer una relación con el Brasil que reconozca sus "derechos y responsabilidades". Esta concepción es bastante explícita entre funcionarios internacionales y de agencias gubernamentales de los Estados Unidos. Según un alto funcionario del *us Trade Representative*: "Se tomarán cada vez menos en cuenta, en el caso brasileño, los descuentos que se deberían dar a un país subdesarrollado"<sup>44</sup>.

<sup>42</sup>Entrevista, Washington, 11 de enero de 1980.

<sup>43</sup>Entrevista, Washington, 14 de enero de 1980.

<sup>44</sup>Entrevista, Washington, 24 de enero de 1980.