

Esperando a Godot: América Latina ante la nueva administración republicana de los Estados Unidos

OSVALDO SUNKEL se desempeñó como funcionario internacional de la CEPAL y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social desde 1955 hasta 1968. Desde entonces es investigador en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y profesor titular de la Cátedra de Desarrollo Económico en la Facultad de Ciencias Económicas de esta misma universidad.

El cambio de administración que acaba de tener lugar en los Estados Unidos ha puesto a todo el mundo en estado de alerta frente a la posibilidad de cambios importantes en la política exterior de ese país.

La preocupación se justifica porque los Estados Unidos han llegado a jugar un papel determinante en las relaciones internacionales e incluso en las políticas nacionales de numerosos países, y porque se han cumplido ya ocho años de administraciones demócratas, existiendo dentro y fuera de los Estados Unidos un amplio consenso en el sentido que muchas de las políticas internas y externas de las pasadas administraciones se encuentran en crisis y requieren una revisión profunda y urgente.

Es el caso, por ejemplo, de la situación racial, de la violencia generalizada, de los conflictos universitarios, de la inflación y la situación de la balanza de pagos, entre los problemas internos; y de la guerra de Vietnam, la política atlántica, el conflicto del Medio Oriente, las relaciones con América Latina y los desequilibrios financieros internacionales, entre los problemas de *política exterior*.

Mucho se viene especulando, en consecuencia, sobre las modificaciones más probables en estas políticas, teniendo en cuenta no sólo cada uno de esos problemas aisladamente, sino incluso sus complejas interrelaciones, particularmente entre lo interno y lo externo, que por supuesto sólo se separa aquí para mayor claridad expositiva, y no porque uno sea independiente del otro.

Por su parte, el presidente Nixon viene procediendo con inusitada prudencia y reticencia, absteniéndose hasta ahora de formular programas y criterios que orienten y comprometan su acción futura, en un comportamiento enteramente opuesto al que caracterizó el período inaugural del

presidente Kennedy. Ha comenzado en cambio su gestión internacional iniciando una gira de contactos personales en Europa, e invitando al gobernador Rockefeller a realizar algo parecido en América Latina. Se considera en muchos círculos que tales contactos serían la base para la formulación de las nuevas orientaciones matrices de la política exterior norteamericana. En consecuencia, todos los gobiernos, grupos e instituciones interesadas se encuentran en un compás de espera, aguardando los lineamientos y directivas que se estarían gestando.

En estas breves notas, que sólo se refieren a algunos aspectos parciales de la política exterior norteamericana, y que no pretenden sino estimular el estudio y discusión en esta área del conocimiento tan vital como descuidada en nuestros países, quisiera aventurar una hipótesis diferente, que deriva de la observación de las características que ha adoptado en el pasado la política exterior estadounidense, particularmente en relación con América Latina.

En las últimas décadas, en efecto, los "estilos" de la política hemisférica de los Estados Unidos han variado significativamente según se trataba de gobiernos republicanos o demócratas.

Estos últimos han tendido por lo general —especialmente durante los gobiernos de los presidentes Roosevelt y Kennedy— a formular programas más globales, de mayor alcance, concebidos a partir de los *intereses nacionales y de largo plazo* de los Estados Unidos. Los ejemplos más destacados: la política "del Buen Vecino" y la "Alianza para el Progreso".

Los gobiernos de los presidentes Truman y Johnson, sucesores accidentales de aquellas grandes personalidades, desecharon desde el comienzo todo esfuerzo por mantener o fortalecer tales políticas. Durante sus presidencias esos programas se fueron deshaciendo rápidamente, y se abandonaron en forma progresiva sus criterios básicos de acción, hasta caer prácticamente en desuso.

Volvía con ello a reinar el pragmatismo, que consiste en *no* poseer un programa explícito con criterios generales claramente formulados, ni una visión de largo plazo. Este es, por supuesto, el "estilo" tradicional de los gobiernos republicanos. Se apoya en consideraciones de naturaleza más bien táctica, de efectividad de maniobra ante situaciones concretas y específicas. Ello se traduce, por ejemplo, en la preferencia por el trato bilateral en lugar del multilateral, por negociaciones individuales en lugar del establecimiento de programas y compromisos de alcance más o menos amplio, por el *piecemeal approach* en contraste con el *package deal*.

El presidente Eisenhower fue el último y más destacado exponente de esta concepción. No obstante, flirteó con el establecimiento de programas globales de ayuda social al final de su doble mandato, consecuencia de los espectaculares acontecimientos de Cuba, que culminaron en enero de 1959 con el derrocamiento de Batista; y de la gira latinoamericana del vicepresidente Richard Nixon en 1958, en la que recogió la expresión del repudio

popular de América Latina por el apoyo que el gobierno republicano había dado a los gobiernos dictatoriales de Pérez Jiménez, Batista, Trujillo, Rojas Pinilla y Odria, entre otros.

Estamos de vuelta, después del gobierno del presidente Johnson, ante una administración republicana, encabezada por el propio Mr. Nixon. No resulta aventurado entonces, ante el retorno del partido republicano y de uno de los principales protagonistas de su anterior episodio gubernamental, predecir la vuelta al "estilo" pragmático, *piecemeal*, de la política exterior norteamericana. Tampoco resulta extraña la ausencia en relación con América Latina, de un programa explícito, claro, definido y de vastos alcances. Resultan obviamente ingenuas las esperanzas de muchos sectores latinoamericanos, que buscan con avidez cualquier indicio revelador de que esa política o programa se estaría estudiando o formulando.

Los contactos del presidente Nixon con el secretario general de la OEA, Sr. Galo Plaza, y su apertura hacia el gobernador Rockefeller, lejos de constituir indicios de esa naturaleza, como se quiere dar a entender desde el Norte y se desea creer por algunos sectores latinoamericanos, revelan tal vez justamente lo contrario: la falta de ideas y concepciones respecto de una nueva política, excepto la de terminar con la Alianza y la "ayuda", e incluso la convicción que programas de esa índole son innecesarios y perjudiciales. Al mismo tiempo, sin embargo, como los latinoamericanos y norteamericanos más directamente vinculados a dichas políticas, programas, instituciones e intereses están ansiosos por saber en qué consiste el nuevo programa y presionan para que éste se formule y adopte, surge la necesidad imprescindible de ganar tiempo, desviar la atención y suavizar la transición.

La persona elegida, no sólo por estas consideraciones sino también por razones de política interna, ha sido el gobernador Nelson Rockefeller. Pero como éste no es un político ingenuo ni un recién nacido en el área de las relaciones políticas y de los intereses económicos interamericanos, no se ha prestado a jugar el papel que Mr. Nixon le había insinuado, sino hasta lograr obtener algunas garantías en cuanto a que de su misión surgirá un programa aceptable para los intereses concretos y el capital político que él representa.

Las consideraciones anteriores sugieren una conclusión interesante, que debiera ser el punto de partida de cualquier apreciación del futuro de las relaciones interamericanas bajo el gobierno de Mr. Nixon: el cambio de "estilo" hacia la política pragmática y casuística tradicional de las administraciones republicanas.

En caso de ser correcta esta premisa, conviene examinar lo que significa concretamente. Para ello es preciso aclarar de entrada que la ausencia de criterios y programas globales, formulados al estilo de la Alianza para el Progreso, no quiere decir de ninguna manera que dichos criterios generales no existan; pero en lugar de aparecer explícitamente en documentos y

declaraciones públicas se encuentran implícitos en la acción concreta y específica que efectivamente se va aplicando en cada paso. En otras palabras, hay que buscar esos criterios generales en las fuerzas e intereses económicos, sociales, políticos, militares y culturales que condicionan y determinan la gestación y aplicación de la política exterior norteamericana.

Esto no significa, por supuesto, que dichos intereses sólo influyen en su política externa cuando la administración es republicana y que desaparecen cuando es demócrata. La diferencia no es de esencia sino de grado; pero con todo es una diferencia importante que América Latina debiera apreciar a fin de formular su propia estrategia frente a los Estados Unidos. Consiste en que cuando se formula un programa de largo plazo que pretende representar los intereses globales de la nación norteamericana en su política hemisférica, los intereses particulares y de corto plazo, aunque siempre presentes e influyentes, son apreciados y cotejados, y finalmente negociados, a la luz de esos criterios nacionales, globales y de largo plazo. Estos últimos, conviene entenderlo y tenerlo siempre presente, no pueden ser otros que el afianzamiento de la presencia dominante de los Estados Unidos en América Latina —considerada por los grupos dirigentes de ese país como parte natural de su esfera de influencia geopolítica— mediante la creación de sociedades capitalistas modernas, organizadas económica, social, política, cultural y militarmente de tal manera que constituyan un complemento funcional de los Estados Unidos y del papel que ese país se ha propuesto cumplir en el mundo.

La diferencia entre una administración republicana y otra demócrata obviamente no consiste en los objetivos y metas últimas de la política exterior de los Estados Unidos hacia Latinoamérica, sino en que cada partido tiene una concepción diferente de cómo alcanzarlos, de los medios e instrumentos más eficaces para lograrlos. Y estas distintas concepciones no hacen sino reflejar los diferentes enfoques generales de ambos sectores respecto del funcionamiento eficaz del capitalismo moderno y sobre la manera más eficiente de superar el subdesarrollo y lograr ese objetivo.

Para los republicanos, sobre todo los más conservadores, los intereses particulares de grupos, sectores, empresas e individuos, tienden necesariamente a coincidir en último término con los intereses de la colectividad, y una interferencia excesiva del Estado, lejos de contribuir a esa armonía celestial, aportada por una “mano invisible”, tendería a dificultarla o impedirla.

Para los demócratas, en cambio, existe una distinción entre los intereses globales y de largo plazo de la sociedad en su conjunto, y los intereses individuales, sectoriales, regionales y de grupos y clases sociales; al Estado, como ente colectivo y “mano visible” de los intereses *nacionales*, corresponde entonces una función de árbitro y de armonizador entre los intereses particulares y los generales.

De nuevo, la diferencia entre ambas concepciones no es radical sino de grado, pero significa que bajo gobiernos demócratas se tiende a una participación mayor y más activa del Estado, mientras que en administraciones republicanas se trata de limitarla en cuantía y extensión, y a confiar más en la empresa privada. Y esta diferencia se proyecta directamente sobre la política exterior, como ya lo ha insinuado Mr. Nixon en sus escasas y veladas referencias a su futura política latinoamericana.

Sin embargo, la política en general, y también la política exterior, no es sólo el resultado de concepciones ideológicas e intelectuales, sino también de las influencias concretas que ejercen los grupos de interés particularistas. Estos son el reflejo visible de la estructura concreta de la sociedad, y son sus agentes más permanentes, poderosos y activos; por lo mismo, están siempre presentes en la gestación y aplicación de una política determinada. La diferencia entre tener o no tener criterios generales y globales de política, entre gobiernos como el que quiso realizar el presidente Kennedy y el que quiere hacer el presidente Nixon, es que en el primer caso, como ya se indicó, los intereses particulares son confrontados y negociados a la luz de tales criterios generales, mientras que en el segundo, los intereses particulares pasan a desempeñar el papel de criterios generales; unos y otros se confunden, mimetizan e identifican. Para ser más gráfico, y parafraseando un decir famoso, pasa a prevalecer la idea que "lo que es bueno para la *United Fruit* es bueno para los Estados Unidos". O para actualizar la frase, que lo que es bueno para la *International Petroleum Company*, lo es para los Estados Unidos.

No obstante lo anterior, y como lo demuestra el hecho de que no se haya aplicado la enmienda Hickenlooper al Perú, sería demasiado simplista y fácil creer que los indicios mencionados significan lisa y llanamente la vuelta a la política que recomendaba el primer presidente Roosevelt (Teodoro): "habla suavemente y lleva un gran garrote". Muchas cosas importantes han cambiado desde entonces, entre ellas el cuadro global —mundial— de las relaciones internacionales políticas y económicas, la estructura interna de la sociedad norteamericana y también la de la mayoría de las sociedades latinoamericanas, la naturaleza de las vinculaciones entre aquéllas y éstas, y entre estas últimas. Todo esto se refleja concretamente en la menor importancia relativa de empresas como la *United Fruit* y la *IPC* en el cuadro de los intereses específicos de los Estados Unidos en América Latina y, como se verá en seguida, aconseja una reflexión más cuidadosa.

No es posible entrar en el examen de cada uno de los elementos mencionados, estudio que sin embargo se hace urgente e imprescindible en América Latina, donde la orfandad de investigación sistemática, seria y moderna en materia de relaciones internacionales es verdaderamente abismante. Esto es particularmente grave en lo que atañe a los orígenes, gestación y aplicación de la política estadounidense en relación con América

Latina, y a los factores económicos, políticos, militares, culturales e institucionales internos y externos que la condicionan. La ausencia de información, conocimiento y pensamiento propio y vivo en esta materia es sin duda una de las causas por las que los países latinoamericanos, salvo raras excepciones y en ocasiones muy especiales, no han llegado a formular objetivos nacionales y regionales propios, coherentes y de largo plazo, en relación con las vinculaciones de todo orden que la superpotencia del Norte nos impone por acción u omisión.

Es de esperar que la sorpresiva y positiva proposición del Brasil para reunir a los países latinoamericanos a elaborar una posición conjunta frente a los Estados Unidos constituya el punto de partida de una actitud nueva y diferente, pero es de temer que cada país, sobre todo los mayores, anteponga sus intereses concretos e inmediatos, sacrificando los intereses de conjunto y de largo plazo de América Latina. No faltarán, desde luego, los cantos de sirena para negociar en forma bilateral y dejar de lado los planteamientos multinacionales.

Estas líneas no pretenden ir más allá de destacar esta lamentable situación, y de sugerir al mismo tiempo una hipótesis de trabajo que probablemente valdría la pena profundizar para llegar a entender en alguna medida los actuales acontecimientos y las perspectivas futuras.

Es bien conocida la distinción que se hace en el estudio del proceso de desarrollo latinoamericano entre las etapas de "desarrollo hacia fuera" y de "industrialización por sustitución de importaciones". La primera abarcaría desde las últimas décadas del siglo pasado hasta alrededor de 1930, y la segunda estaría vigente desde entonces. El modelo primario-exportador, como también se califica a la primera etapa, corresponde a la expansión de los grandes sectores exportadores de café, azúcar, banano, salitre, petróleo, cobre, estaño y demás productos primarios latinoamericanos, y al auge y predominio de empresas como la *United Fruit*, que llegó a ser el símbolo de la política del gran garrote (*Big Stick*).

Esta política representaba por un lado los objetivos globales y permanentes de los Estados Unidos —establecer o afianzar su hegemonía económica y política en América Latina— pero servía al mismo tiempo los intereses concretos de los importadores norteamericanos de productos primarios en alianza con los intereses específicos de los terratenientes agrario-exportadores y los comerciantes importadores de los países latinoamericanos. En otras palabras, al modelo de crecimiento hacia fuera generaba un conjunto de intereses primario-importadores en los Estados Unidos cuya coincidencia con los intereses de los sectores agrarios y mineros exportadores y comerciales importadores de los países latinoamericanos configuraba la base de la política exterior norteamericana y latinoamericana.

No obstante la decadencia del modelo de crecimiento hacia fuera, y el consiguiente atenuamiento del poder político de los grupos mencionados

tanto en los Estados Unidos como en los países latinoamericanos, este complejo de intereses continúa gozando de buena salud y en estos momentos debe estar estirando sus músculos ante la perspectiva que una administración republicana pudiera permitirles nuevamente un papel protagónico en la política interamericana. Un personaje que representa bien el pensamiento más extremista de estos sectores tradicionales norteamericanos es Simon G. Hanson, notorio desde hace tiempo por su crítica sistemática a las políticas de industrialización, intervencionismo estatal y ayuda externa en América Latina, y en los últimos años por su violenta crítica a la Alianza para el Progreso, renovada recientemente ¹.

Entretanto, sin embargo, el modelo de crecimiento hacia fuera entró en crisis y fue reemplazado gradualmente por el de la industrialización sustitutiva, a través del cual se fortalecieron las clases medias y los grupos empresariales, así como también un sector público mucho más amplio y actuante, sobre todo en los países más avanzados de América Latina. No obstante, a falta de capacidad tecnológica propia, de insuficiente o mal aprovechada capacidad de financiamiento nacional, e incluso por la escasez de capacidad empresarial, administrativa y técnica, así como por la persistente e incisiva presión externa, el proceso de industrialización latinoamericano, que se inició como la expresión más acabada de una política nacionalista, ha terminado quedando casi enteramente bajo el control y/o la propiedad de la empresa extranjera, principalmente norteamericana, en los países mayores y más industrializados del área.

Se ha creado de esta manera un nuevo complejo de relaciones económicas, sociales y políticas que envuelve grupos empresariales y estatales tanto latinoamericanos como norteamericanos, incluyendo en gran medida los mecanismos financieros internacionales y los programas de "ayuda externa". Estos grupos determinaron la formulación de un nuevo conjunto de normas y mecanismos de la política interamericana, cuya máxima expresión se alcanzó durante el gobierno del presidente Kennedy con la Conferencia de Punta del Este y el establecimiento del programa de la Alianza para el Progreso.

Vista desde este ángulo, la Alianza constituyó efectivamente una alianza, pero entre los grupos industriales modernos de los Estados Unidos y los nuevos empresarios industriales, públicos y privados, que se habían gestado a lo largo del proceso de sustitución de importación y expansión estatal en los países mayores y más avanzados de América Latina. En la medida que la industrialización sustitutiva alcanzaba ciertas limitaciones, tanto los industriales norteamericanos como sus colegas, socios y clientes latinoamericanos coincidieron en la necesidad de una transformación socioeconómica de América Latina. Particularmente de sus sectores agrarios a fin de

¹ *Life en español*, ejemplares del 13 y 27 de enero de 1969. Ver también sus diversos artículos en *Inter-American Economic Affairs*, Inter-American Affairs Press, Washington D.C., particularmente en el Vol. 22, N° 3 de 1968.

ampliar los mercados internos, ya que las industrias "nacionales" no se suponía que llegarán a convertirse en exportadoras, excepto para el propio mercado latinoamericano. De esto último, el súbito y un tanto desconcertante interés de la gran empresa extranjera en la integración latinoamericana, al mismo tiempo que los recelos crecientes de los industriales verdaderamente nacionales que aún subsisten.

Todo lo anterior no es sino la contrapartida, en la estructura socio-política, de los cambios ocurridos en la estructura económica tanto de los Estados Unidos como de los países más avanzados de América Latina, y de la emergencia predominante de los intereses industriales en las relaciones entre ambos. En otras palabras, se trata de los sectores que representan el moderno capitalismo internacional en proceso de expansión y afianzamiento. Estos grupos, que contribuyeron a apoyar la Alianza para el Progreso, fueron violentamente atacados por los grupos tradicionales vinculados a la explotación y comercio de productos primarios tanto en Estados Unidos como en América Latina. Estos últimos entendían defender mejor los intereses de uno y otros países, y los propios de paso, mediante los criterios tradicionales correspondientes a la economía primario-exportadora de América Latina y primario-importadora de los Estados Unidos.

Con el presidente Kennedy, el péndulo de la política exterior norteamericana se movió hacia el extremo de los intereses industriales modernos, incluso más allá de lo que muchos de sus favorecedores, sobre todo los latinoamericanos, deseaban, aunque por supuesto más acá de lo que esperaban los intelectuales y expertos progresistas del continente, que no percibían en qué consistía en el fondo esta política. Con el presidente Johnson el péndulo inició su regreso, y la administración de Mr. Nixon no puede sino seguir dicha tendencia y aun acentuarla, inicialmente por lo menos.

Pero es obvio que el péndulo no puede volver al otro extremo, porque ello crearía al nuevo presidente conflictos insolubles con los poderosos intereses manufactureros que ha desarrollado la industria norteamericana en América Latina. No es de asombrarse, entonces, que Mr. Nixon se encuentre indeciso, que no dé ninguna luz al gas respecto de cuál será su política, y que haya tardado tanto en decidirse respecto del hombre que tendrá a su cargo los "asuntos latinoamericanos". Tampoco es de extrañar, por lo mismo, que en el conflicto con el Perú en torno a la IPC, los Estados Unidos estén actuando con gran discreción, procurando atenuar sus repercusiones y tratando de llegar a algún arreglo que permita salvar la cara a ambos gobiernos.

El gobernador Rockefeller, que tiene sus pies tanto en el área de los intereses primarios tradicionales como en el de los industriales modernos, y también, desde luego, en los financieros; que tiene fama de hombre conciliador y progresista, y que sólo podrá viajar por pocos días cada vez a los

diferentes países latinoamericanos, por sus ocupaciones como gobernador del Estado de Nueva York, constituye de este modo una garantía para el presidente Nixon, que difícilmente tendrá que decidir ningún programa nuevo y trascendental durante el resto de este año, mientras Mr. Rockefeller realiza sus visitas, conversa y prepara sus informes. Entretanto, la política norteamericana irá pasando en la práctica por una insensible transición de la grandiosa Alianza para el Progreso a la menos inspiradora receta pragmática que tradicionalmente ha aplicado en las relaciones interamericanas, incorporando expresamente y en forma adecuada los nuevos intereses industriales.

Enfrentados con esta nueva situación, ¿serán capaces los países latinoamericanos de presentar un frente común y elaborar una posición que consulte realmente sus intereses? O no harán otra cosa que armarse de paciencia mientras esperan a Godot, sin darse cuenta, como los vagabundos de Becket, que Godot, a la vez que está presente entre ellos todo el tiempo, nunca llegará.