

# TENDENCIAS ACTUALES EN LA POLITICA DE AMERICA LATINA Y DE ESTADOS UNIDOS

James D. Theberge (\*)

## AMERICA LATINA EN EL ACTUAL SISTEMA INTERNACIONAL

En los diez últimos años, más o menos, han aparecido en la escena mundial centros nuevos de poder económico y de rivalidad comercial (Japón, Europa Occidental, la URSS y Europa Oriental, China y los Estados petroleros árabes). Al mismo tiempo, han surgido también varias potencias regionales de nivel mundial. En Asia: Corea, Taiwán e Indonesia. En Africa: Egipto, Sudáfrica y Nigeria. Y en América Latina: Argentina, Brasil, Venezuela y México.

Estas nuevas potencias globales han llegado a constituir polos de atracción económica y política para Estados más pequeños y débiles, que son vecinos inmediatos suyos. Mientras los Estados pequeños son arrastrados inexorablemente a las órbitas político-económicas de sus vecinos más poderosos, la multiplicidad de los centros de poder, que caracterizan al sistema actual del mundo, les han proporcionado también nuevas opciones para sus relaciones políticas, comerciales y militares. De este modo, tienen la posibilidad de equilibrar el peso de las potencias regionales o subregionales, buscando lazos extra-regionales. Tienen ahora una gama de opciones y un grado de independencia potencial en la formulación de sus políticas exterior y de desarrollo, que no existían hace 20 años. Y en los años 70, están ejerciendo estas opciones en mayor grado cada vez.

En los últimos años de la década del 60 y primeros de la del 70, cuando la guerra fría comenzó a dar paso, en forma limitada, a la distensión entre Oriente y Occidente, la coalición y la solidaridad que existieron entre EE.UU. y América Latina durante y después de la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a aflojarse. De un apoyo relativamente sólido a EE.UU. en política internacional y en los problemas económicos y de seguridad que caracterizaron los años 50 y primeros 60, las repúblicas latinoamericanas comenzaron a tomar posiciones más y más independientes, que a veces llegaban a entrar en conflicto con la política de Washington. Se apartaron del alineamiento rígido con las posturas norteamericanas y adoptaron otras de alineación parcial, de neutralidad, o de no-alineación y hasta de alineación adversa, como fue el caso de Fidel Castro en Cuba.

De este modo, surgieron, casi forzosamente, conflictos de intereses, o de naturaleza económica y política, entre algunos países latinoamericanos y EE.UU., en los últimos años 60 y primeros 70. Algunos países importantes adoptaron una diplomacia de enfrentamiento con EE.UU., como ocurrió con Juan Velasco Alvarado en Perú, con Luis Echeverría en México y con Salvador

(\*) Director del Institute for Conflict and Policy Studies, Washington D.C. Ex Embajador de Estados Unidos en Nicaragua.

Allende en Chile. El enfrentamiento incluyó un amplio abanico de problemas económicos y políticos, tales como los precios de las mercaderías, los monopolios de las materias primas, las barreras al intercambio comercial, las inversiones extranjeras, etc.

La limitada distensión que se produjo entre EE.UU. y la URSS en los primeros años 70, debilitó las bases de la solidaridad entre EE.UU. y América Latina, así como la cooperación en problemas de política internacional y de seguridad. La mutante percepción occidental, según la cual sus principales oponentes comunistas, habían llegado a ser un conjunto de Estados conflictivos, que buscaban cada uno su propio interés, en lugar de continuar siendo un conjunto monolítico de adversarios inclinados a la dominación mundial, bajo la dirección de Moscú —que también subordinaba ahora sus impulsos misioneros a los intereses del Estado—, erosionó más aún las bases de una cooperación político-militar estrecha entre Washington y América Latina. Además, en vísperas de Vietnam y de Angola, la percepción del liderazgo latinoamericano acerca de la disposición de EE.UU. para usar la fuerza militar, siempre que tal acción pudiera ser necesaria para impedir la extensión del comunismo, había variado. EE.UU. era percibido cada vez más como un aliado cuya credibilidad y confiabilidad, en cuanto protector de sus amigos más pequeños y vulnerables a las amenazas externas o a las insurrecciones internas, habían quedado disminuidas.

Estos cambios a nivel global hicieron que los intereses nacionales y las preocupaciones económicas especiales de los Estados latinoamericanos (y en medida creciente, también de EE.UU.), se basaran cada vez más en sus méritos propios, que en la consideración del equilibrio político-militar global. En vísperas de estos cambios globales, se produjo una proliferación de coaliciones económicas, en el curso de los años 60 y primeros 70, que seguían líneas regionales, subregionales y funcionales. La creación de bloques económicos, o de zonas comerciales, carteles con fijación de precios, asociaciones de productores de materias, líneas regionales de navegación y mecanismos más amplios de coordinación en la política económica (CECLA, SELA), produjeron una mayor cohesión y cooperación latinoamericanas, en problemas principalmente económicos, que podían exigir el consenso. Esto tendió a socavar la autoridad y la influencia de EE.UU. y contribuyó a un aumento de la interacción económico-política de América Latina con el Tercer Mundo, con el campo soviético y con otras regiones del globo.

## **TENDENCIAS ACTUALES EN AMERICA LATINA**

Es del caso revisar algunas de las tendencias que son ahora evidentes en la región latinoamericana:

### **Reintegración parcial de Cuba al sistema hemisférico**

Una tendencia que se ha notado claramente desde los primeros años 70, ha sido la reintegración gradual —aunque parcial— de Cuba al sistema hemisférico de relaciones económicas y políticas. Cerca de la mitad de los países latinoamericanos, han restablecido relaciones diplomáticas y/o comerciales con Cuba, desde que Castro adoptó, bajo gran presión soviética,

lo política moscovita de "coexistencia pacífica" y de la distensión con los Estados capitalistas, en el período 1972-73.

El acercamiento de Cuba a los países latinoamericanos, y su interés por restablecer relaciones diplomáticas y comerciales con EE.UU., sigue aquí —igual que en todos los países de la órbita soviética— las directrices impartidas por Moscú.

Estando Cuba alineada rígidamente con la URSS, su libertad de acción en asuntos exteriores se halla determinada —en gran medida—, por los límites establecidos por el Kremlin: de acuerdo a los intereses soviéticos. Cuba no es un actor independiente, a menos que se llame independencia seguir constantemente y con notable similitud, la línea soviética en política internacional.

Hubo un tiempo, a mediados del decenio 60, en el cual Castro quiso seguir una política exterior independiente, chocando entonces con Rusia, al apoyar Cuba abiertamente las actividades guerrilleras en América Latina. Sin embargo, al aumentar la influencia soviética sobre La Habana, y al hacerse Castro más y más dependiente de la ayuda económica y militar soviética para poder sobrevivir, aquél abandonó su apoyo guerrillero a la lucha revolucionaria y adoptó una actitud más cauta y pragmática, moviéndose hacia el acercamiento con los países latinoamericanos y hacia EE.UU. acercamiento que la URSS venía indicando a Castro desde hacía años.

Castro desea restablecer relaciones comerciales con Washington, pero en los términos que él quiere. Durante años, ha tratado —contra la resistencia de sucesivas Administraciones norteamericanas— de lograr el levantamiento del embargo económico impuesto por EE.UU. a Cuba, sin ofrecer a cambio ninguna concesión importante. La Habana ha mostrado también interés por tener acceso a los mercados norteamericanos de los recursos y de las finanzas, pues tal acceso le proporcionaría especialmente las tecnologías que no puede obtener en ninguna otra parte. Después de 20 años, Castro ha redescubierto también la gran ventaja que tiene el turismo para su país, como fuente de moneda extranjera; por esta razón, se ha mostrado últimamente muy interesado en restablecer el comercio turístico con EE.UU., aunque sea bajo condiciones controladas.

Mientras Castro ha estado buscando cautelosamente la distensión de sus relaciones con EE.UU., Cuba ha ido por otro lado constituyéndose en el agente militar soviético. En efecto, ha cooperado estrechamente con la URSS en la expansión de la influencia soviético-cubana en el sur africano y en el llamado Cuerno de África; y se ha atravesado en medio de las líneas estratégicas del comercio y de las comunicaciones que tiene el mundo occidental. De acuerdo a los últimos cálculos oficiales de Washington, Cuba tiene actualmente 40.000 soldados de combate, más miles de consejeros militares, repartidos en más de diez países africanos, siendo Angola y Etiopía los dos puntos principales de sus concentraciones bélicas.

Como lo declaró el Presidente Carter el 17 de marzo de 1978, la intervención militar soviética en los conflictos locales de África —sirviéndose de las fuerzas militares de otros países comunistas—, constituye un desarrollo amenazador para Occidente. La Administración Carter ha sido incapaz de encontrar una manera eficaz de impedir la expansión militar soviético-cubana en África, así como la influencia creciente que estos dos países van teniendo sobre naciones africanas que son proveedoras de materias primas estratégicas y comerciales para EE.UU. y sus aliados de Europa Occidental. Aunque es verdad que los nacionalismos africanos, se oponen

a la fidelidad como clientes de la URSS, acaso sea también imprudente y poco realista esperar que, sin la ayuda económica y militar de Occidente, puedan los débiles y vulnerables países africanos, resistir por largo tiempo, las presiones y los halagos comunistas.

Las proyecciones alcanzadas por el poder cubano en Africa a mitad del actual decenio 70 han causado preocupación en los círculos oficiales de los países más débiles y pequeños del Caribe y de América Central. El Tratado de Río (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) firmado en 1947, y que constituye la piedra angular del sistema defensivo hemisférico, se percibe ahora como de importancia creciente para estos países pequeños. Y la reafirmación regular del compromiso norteamericano a los principios de defensa mutua contra la agresión desde dentro o desde fuera del hemisferio occidental, ha sido recibida con alivio y beneplácito.

En América Latina se reconoce que Cuba no podría haber emprendido una expedición militar en gran escala hacia el Africa, sin el apoyo logístico y económico masivo de Moscú. Se piensa igualmente en América Latina que el empleo de la fuerza por Cuba en el Caribe o en América Central, constituiría una provocación intolerable para EE.UU., y crearía el riesgo de una empresa de firme contención. Sin embargo, existe entre los Estados pequeños un nerviosismo residual, provocado por el comunismo armado de Cuba; especialmente si se toma en cuenta el debilitamiento sufrido por la voluntad de EE.UU. para resistir la expansión del comunismo en la era post-Vietnam.

Además, las señales contradictorias provenientes de Washington ofrecen poca seguridad. La Administración Carter es percibida por muchos de sus amigos en América Latina, como excesivamente tolerante hacia la intervención militar cubana en ultramar, y frente a las violaciones de los derechos humanos por parte de Castro; mostrándose, en cambio, más severa para con acciones menos graves de sus aliados latinoamericanos, con los cuales no está de acuerdo.

Esta idea ha sido algo amortiguada por las recriminaciones recientes que se han intercambiado públicamente entre Carter y Castro, acerca de la extensión alcanzada por la intervención cubana en el entrenamiento y ayuda a la segunda invasión a Zaire, efectuada por rebeldes con base en Angola y ayuda de ésta. Pero existe, a pesar de todo, la vaga creencia de que el gobierno actual de Washington, está más ansioso por acomodarse a los adversarios fundamentalmente hostiles a EE.UU., que por evitar la alineación de la amistad de aliados tradicionales, por medio de arrogantes tácticas de presión y de posturas auto-moralizadoras.

### **Diversificación de las compras de armas fuera de EE.UU.**

Durante el decenio 60, existió la tendencia muy definida de los países latinoamericanos a desviar sus compras de armas decididamente hacia los proveedores de Europa Occidental y, en el caso del Perú, hacia la URSS, en lugar de hacerlas en EE.UU. Esta disminución de la confianza en EE.UU., como proveedor predominante de armas y de entrenamiento militar, producida en las Fuerzas Armadas latinoamericanas, ha sido el resultado de las acciones de Washington; particularmente de la legislación restrictiva norteamericana, la que ha dado origen a un antagonismo considerable hacia EE.UU., entre los círculos militares más antiguos.

El intento de los últimos gobiernos que ha tenido EE.UU. por colocarse en una posición tutelar vis-a-vis de las Fuerzas Armadas latinoamericanas (negándoles armas y tecnología necesaria para producir las), ha desalentado la modernización de dichas fuerzas, y es ampliamente resistida en los países latinoamericanos, por lo cual éstos han recurrido cada vez más, a proveedores no-norteamericanos, en busca de las especialidades de armas que necesitan. La participación de EE.UU., como proveedor de armas para América Latina, ha disminuido, del 40% de sus armas importadas en los primeros años 60, a solamente el 15% en los años 75-76.

Los países latinoamericanos han sido objeto de un tratamiento excepcionalmente crítico y discriminatorio por parte de la legislación norteamericana, en materia de transferencia de armas. Se le han puesto más obstáculos que a cualquier otra parte del mundo. Ha sido en el hemisferio occidental, en contra de sus amigos y vecinos, donde se han dado rienda suelta las medidas restrictivas norteamericanas, en materia de tendencias antiliberales, de gobiernos militares y de violaciones a los derechos humanos. En cambio, EE.UU. espera más de sus amigos y vecinos, que de los países situados fuera de este hemisferio, mostrando así una doble vara de medir, contraria a las necesidades y deseos latinoamericanos; actitud que ha provocado resentimiento profundo en este continente. Por otra parte, América Latina ha recibido tradicionalmente sólo una parte insignificante de sus armas y de ayuda para su seguridad, de fuentes norteamericanas, y es hoy una de las regiones menos armadas del mundo; de manera que los países latinoamericanos no han conocido en realidad la carrera a las armas, durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En EE.UU. se critican la venta de armas y el otorgamiento de enseñanza militar, porque esto significaría promover la carrera armamentista, alterando el equilibrio militar, fortaleciendo los regímenes autoritarios represivos, y arriesgando la inclusión de EE.UU. en aventuras militares más allá de sus fronteras. Desde la mitad del decenio 70, la legislación congresal restrictiva, y la política seguida por la Administración Carter, de limitar las transferencias de armas norteamericanas a todo el mundo, han tendido a disminuir el flujo de armas hacia América Latina, igual que hacia otras regiones. La finalidad es evitar los resultados indeseables, que se dice proceden de una política norteamericana menos opuesta a la transferencia de armamentos.

Desde el momento de iniciarse el proceso de diversificación en la importación de armas por parte de América Latina —a mediados del decenio 60—, se hizo evidente que la capacidad de USA para controlar las compras de armas latinoamericanas, había quedado reducida drásticamente, debido al número creciente de proveedores alternativos que se presentaban en Europa Occidental (y en otras regiones del mundo, incluidos algunos países de América). La ola creciente de nacionalismo en América Latina, y la afirmación de independencia respecto de EE.UU., junto con la existencia de competidores en la exportación de armas, no sometidos a restricciones, formaron un conjunto de factores que llevaron a los países latinoamericanos a percibir la falta de respuesta por parte de EE.UU. a las necesidades que ellos consideraban urgentes, como actitud inaceptable, que los obligaba a buscar otras opciones de aprovisionamiento.

Las políticas seguidas por EE.UU. en la transferencia de armas, han reducido agudamente su acceso político y su influencia en el liderazgo militar latinoamericano que, actual e históricamente, ha tenido rol político clave

en la vida de sus respectivos países. Los gobiernos militares —o civiles sostenidos por los militares— han sido la regla, más bien que la excepción en este continente, desde la Independencia. Y hasta ahora, nada de lo que han hecho, o intentado hacer EE.UU. u otras potencias externas, ha cambiado hasta hoy este modelo histórico. La política norteamericana sobre transferencia de armas, altamente restrictiva y discriminatoria, ha erosionado profundamente los lazos militares de Washington con América Latina, y ha dañado sus intereses políticos y económicos, sin haber logrado alcanzar los objetivos deseados. Esto hace surgir dudas en cualquiera que piense acerca de la cordura mostrada por la actual política norteamericana. El debilitamiento de las relaciones militares de EE.UU. provenientes de las transferencias de armas, y de los asuntos relacionados con esta transferencia, ha dañado sus relaciones generales con países importantes, como Argentina, Brasil, Chile y Perú. El Congreso norteamericano, en el curso del decenio pasado, y la Administración Carter más recientemente, han renunciado voluntariamente a influir en la protección y en el avance de los intereses económicos y políticos de los pueblos, en gran parte de América Latina.

La política norteamericana, no ha tenido tampoco ningún impacto notable sobre las compras de armas por los países latinoamericanos. En términos reales (en dólares constantes), las importaciones de armas por América Latina han aumentado constantemente, desde 269 millones de dólares, en 1967, a 770 millones en 1976, triplicándose casi en menos de 10 años (1). Además, la política de la Administración Carter, de restringir las transferencias de armas y de internacionalizar la restricción por parte de los proveedores y compradores de armas de otros países, tampoco ha afectado visiblemente las importaciones de armas por América Latina, pues los proveedores no-norteamericanos, como Francia e Israel, por ejemplo, simplemente se han negado a seguir las aguas de EE.UU. y se han mostrado ansiosos de vender armas, a fin de tonificar sus lazos comerciales y políticos con los países de los cuales se retira EE.UU.

La política de la Administración Carter, que restringe la transferencia de armas, así como las limitaciones impuestas anteriormente por el Congreso, aunque hayan sido bien intencionadas, han obligado a los países latinoamericanos a desviar sus compras de armas hacia otros mercados, fuera de EE.UU., permitiendo a otros países exportadores, menos inhibidos en esta materia, estimular su propia industria bélica, y realizar incursiones políticas y comerciales a expensas de EE.UU. Tales serían, por ejemplo, Argentina y Brasil en nuestro propio hemisferio. Esta actividad armamentista se encuentra más allá del control norteamericano y contribuye a alienarle a Washington antiguos amigos y aliados.

### **Radicalización del Caribe**

Considerando los enormes problemas económicos y sociales de la región caribeña, algunos de sus Estados, tanto isleños como del litoral, se han sentido llevados a buscar soluciones extremas. En Guyana se ha establecido

(1) Ver: World Military Expenditures and Arms Transfers, 1967-76. Arms Control and Disarmament Agency, Washington D.C., 1978.

una nueva república socialista "cooperativa", que ha nacionalizado las inversiones extranjeras, y ha adoptado una postura anti-norteamericana. Jamaica siguió el ejemplo, adoptando una retórica anticapitalista, una propiedad estatal extensiva, y un reglamentación de la propiedad privada, que aterrorizó las inversiones particulares y ahuyentó a los turistas, tanto nacionales como extranjeros. Parecía ser el comienzo de una tendencia anticapitalista y antinorteamericana en el Caribe, centrada en la Commonwealth de habla inglesa caribeña.

Esta tendencia incipiente ha sido amortiguada en el curso de más o menos un año, por dos razones. La primera, fue porque los Estados Caribeños que realizaron experimentos de cambios estructurales en su economía y en su sociedad, han sufrido graves crisis económicas, en parte, como resultado del manejo inepto de los asuntos económicos y sociales por parte de ideólogos extremistas; y en parte, por culpa de la recesión económica mundial, de la declinación en los ingresos turísticos y del alza repentina en los precios del petróleo por los países productores de la OPEP. Las crisis económicas se han caracterizado por el aumento de la desocupación, por la reducción de la inversión privada, por la inflación originada en los déficit financieros, y por la caída precipitada de las reservas en monedas extranjeras.

La segunda razón fue que se buscó el alivio por medio de préstamos solicitados al campo socialista, pero con resultados insignificantes. La Administración Carter ofreció una ayuda amistosa, y lo mismo hicieron Gran Bretaña y otros países occidentales. Fue cada vez más difícil para ciertos Gobiernos caribeños, mantener fuertes posturas anticapitalistas y anti EE.UU., en momentos en que solamente los países capitalistas y las instituciones financieras internacionales creadas por ellos ofrecían ayuda económica lo bastante sustancial para resultar eficaz.

Pero este paso del enfrentamiento a la cooperación, puede haber sido una actitud simplemente táctica, con el fin de resolver la crisis inmediata. Las tensiones sociales básicas y los problemas económicos continúan sin solución. Por tanto, es posible que algunos otros Estados caribeños, posiblemente estimulados y ayudados desde Cuba, se lancen a nuevos experimentos político-sociales extremistas, en el curso de los próximos años. Este evento dependerá mucho de la seriedad con la cual se dedique la Administración Carter a promover la supervivencia de la democracia, por medio de la ayuda al desarrollo del Caribe, estableciendo una corriente importante de recursos técnicos y financieros hacia estos países, en el futuro inmediato.

La Administración Carter cosechó buena voluntad abundante en el Caribe el año 1977, prestando más atención al desarrollo de estos países. Pero esta buena voluntad se ha disipado en gran parte durante 1978, a consecuencia de la brecha que se ha abierto entre las intenciones y los hechos. Es lamentable que la atención no haya sido continua, y que los resultados hayan sido escasos. Los gestos simbólicos de amistad son importantes; pero es necesario que vayan acompañados de acciones vigorosas, destinadas a solucionar los problemas, si se desea que se mantenga el impulso progresista, y se evite la desilusión paralizante.

## **Refrenamiento del terrorismo**

Durante los años 60, hasta la muerte del Che Guevara en Bolivia, en 1968, se empleó extensamente la guerrilla contra los Gobiernos latinoamericanos, que fue ayudada materialmente por la Cuba castrista. La muerte de Guevara simbolizó el fracaso y la muerte de la lucha guerrillera, como vía para llegar al poder en América latina.

En los años 70, el terrorismo urbano ha reemplazado a las guerrillas de los campos, como la preocupación más importante para los Gobiernos de esta región. El terrorismo urbano de extrema izquierda, que empezó primero en Brasil, se extendió a Uruguay, Argentina, Chile y Bolivia. Alcanzó a tener fuerza en Uruguay con los Tupamaros, y en Argentina con los Montoneros y con el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Pero con la instalación de gobiernos militares en Argentina, Uruguay y Chile, el terrorismo de izquierda fue quedando bajo control, a menudo con alto precio, por la restricción que hubo de imponerse a las libertades civiles, y por las violaciones a los derechos humanos.

Los Tupamaros uruguayos, los Montoneros argentinos, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) chileno, y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) boliviano, iniciaron una cooperación mutua a través de las fronteras, y coordinaron las operaciones con los países vecinos. En respuesta, los Gobiernos de Argentina, Uruguay, Chile y Bolivia, empezaron a colaborar en el intercambio de inteligencia y en otros campos, con el fin de terminar con la violencia revolucionaria en sus respectivos países.

En estos últimos años del decenio 70, el liderato y la infraestructura organizativa de los grupos terroristas más fuertes de Sud América parecen estar eliminados. Conservan capacidad limitada de emprender ataques violentos contra las autoridades gubernamentales, pero no representan ya peligro grave para la paz y el orden públicos.

Mientras el terrorismo de izquierda ha sido contenido —aunque no totalmente eliminado— en el cono sur de América, se ha producido un renacimiento del terrorismo urbano y de las guerrillas rurales, especialmente en Colombia, Méjico, Venezuela, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En resumen, los países de las costas caribeñas, donde la represión política, la injusticia social, la pobreza rural y la corrupción administrativa, han creado las condiciones para la insurrección popular, han llegado a ser también escenario para la nueva violencia revolucionaria, en los últimos años 70. Hasta ahora, solamente el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ha logrado en Nicaragua el apoyo popular, por su lucha contra Somoza. El éxito limitado de este Frente está levantando la moral de los revolucionarios de izquierda en los países vecinos de El Salvador y Guatemala, donde han intensificado los ataques terroristas contra la autoridad durante 1978, y se espera los continúen hasta entrados los años 80.

## **Reducción de las violaciones a los derechos humanos**

Es importante hacer notar, que la tendencia reciente hacia la mejor observancia de los derechos humanos en Sud América se halla relacionada directamente con la disminución del terrorismo y de las guerrillas en varios

países. Son precisamente los países que enfrentan el desafío interno más grave contra su seguridad por parte de grupos revolucionarios, los que han sido acusados de violaciones flagrantes a los derechos humanos. Los Gobiernos militares en países como Argentina, Brasil y Chile, se han visto compelidos a tomar medidas drásticas para obtener informaciones acerca de los grupos revolucionarios, y para desalentar la colaboración civil o el apoyo a esos grupos.

Pero a medida que ha disminuido la amenaza terrorista, han sido también menos las personas detenidas para interrogarlas y, por tanto, también han declinado el número de desaparecidos, y los casos de supuestas torturas físicas. Este proceso natural ha sido reforzado por la diplomacia relativa a los derechos humanos seguida por las Administraciones Ford y Carter; y particularmente, por la firmeza mostrada en este asunto por el Congreso norteamericano. Los gobiernos que violan estos derechos, advierten pronto el daño que esas violaciones pueden causar a sus relaciones con EE. UU.

Así pues, el mejor trato dado a los presos políticos y la disminución de las violaciones a los derechos humanos en los países de América latina han sido el resultado de la evolución natural interna, reforzada por la presión que ha ejercido EE. UU. La diplomacia relativa a los derechos humanos seguida por Washington, se ha enfocado más hacia el alivio de los malos tratos a los presos políticos y hacia la supresión de las torturas físicas y desapariciones de los detenidos, que hacia el campo más controvertible y sensitivo de promover el gobierno democrático y de las libertades civiles.

La política de la Administración Carter sobre derechos humanos ha tenido el apoyo del pueblo norteamericano; pero no ha ocurrido lo mismo con su diplomacia bilateral coercitiva por esos mismos derechos; política, ésta última, que ha sido muy criticada en América latina, por considerarla selectiva (y por tanto inmoral), intervencionista, intencionalmente punitiva y carente de inteligencia y de comprensión. Esta política ha ignorado a menudo otros intereses políticos y comerciales de EE. UU. y puede resultar contraproducente, creando fuertes resistencias locales a la presión, y haciendo recaer sobre EE. UU. la acusación de inmiscuirse en asuntos internos de otros países.

### **Declinación de las dictaduras**

La política latinoamericana —desde las guerras de la Independencia en el siglo XIX— se ha caracterizado por dictaduras civiles y militares represivas, intercaladas con períodos de gobiernos democráticos. Durante los quince últimos años la tendencia ha sido hacia las dictaduras militares. Los Gobiernos elegidos democráticamente han sido reemplazados por otros militares, en parte de América latina, incluyendo Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay.

Peró a mediados del decenio 70, las dictaduras militares comenzaron a declinar en el continente. El "crepúsculo de los tiranos" (a veces el alba se confunde con el anochecer por algunos observadores de la política latinoamericana) ha sido, en buena medida, consecuencia de fuerzas y de presiones internas muy complejas, aunque el ambiente internacional se ha hecho también más favorable al pluralismo político y a las libertades democráticas en estos últimos años. Los factores internos varían de un país a otro; pero en todos incluyen la erosión de la legitimidad del gobierno por los militares;

la administración inadecuada, causante de las impopulares crisis económicas, las divisiones y rivalidades dentro de las Fuerzas Armadas; los cambios en el equilibrio político interno; y el deseo de mantenerse en el poder, adoptando apariencias democráticas.

A pesar de la tendencia liberalizadora observada en estos últimos años, los partidos de oposición y los votantes de América latina se encuentran comprensiblemente escépticos acerca de las perspectivas para la celebración de elecciones genuinamente libres; así como para las reformas constitucionales supervisadas por dictaduras atrincheradas. Que es legítimo, lo demuestran la anulación de las elecciones presidenciales en Bolivia, y la toma del poder al Presidente Banzer, por las Fuerzas Armadas Bolivianas; así como las limitaciones impuestas a ciertos candidatos presidenciales de oposición, por los gobiernos militares de Ecuador y del Perú.

Los gobernantes militares manifiestan poco entusiasmo por entregar totalmente el poder a gobiernos civiles legítimamente elegidos. En Perú, Argentina y Chile, por ejemplo, se contempla cierta especie de "democracia orgánica", que asigna a las Fuerzas Armadas papel importante, si no decisivo, en cualquier gobierno civil. En otros países, nuevas formas de pluralismo político pueden resultar aceptables a las Fuerzas Armadas; pluralismo en el cual ellas tendrían un papel más limitado y tras la escena, reservándose para ellas mismas la palabra final en materias políticas juzgadas esenciales para la seguridad nacional y para la integridad institucional.

Sin embargo, la tendencia en América latina es hacia un gobierno más civil, una participación política algo más amplia, elecciones más libres, y mayores libertades internas. Aunque este movimiento no logre introducir una nueva era de gobiernos democráticos liberales, promete ofrecer mayor libertad política, y mayor participación en algunos países, de las que han concedido los gobiernos represivos militares del pasado reciente.

## **NUEVO REALISMO DE AMERICA LATINA Y LA POLITICA DE EE. UU.**

En estos últimos años ha surgido dentro de los círculos gobernantes de América latina, un nuevo realismo y una mayor confianza en sí mismos. La visión de una América latina unida en un bloque político-económico, capaz de arrancar concesiones políticas a un EE. UU. renuente, se ha desvanecido, junto con las grandes esperanzas de crear una serie de monopolios de materias primas, siguiendo el ejemplo exitoso de la OPEP. Los líderes políticos latinoamericanos han comenzado a pensar de manera realista acerca del sistema interamericano y acerca de lo que pueden esperar, tanto de esta fuente como de los Estados Unidos. Han sido bienvenidos los pasos concretos destinados a fortalecer las relaciones bilaterales y se ha observado una declinación aguda en la retórica y en las posturas de enfrentamiento. El nuevo espíritu pragmático que sopla por toda Latinoamérica se ha sentido hasta dentro de la misma Cuba.

El ambiente más receptivo para las relaciones constructivas EE. UU. - América latina, que ha imperado en la segunda mitad del decenio 70, se ha debido principalmente a los cambios fundamentales ocurridos en este continente: el descrédito de los líderes utópicos partidarios del enfrentamiento; la elevación de una nueva clase de tecnócratas pragmáticos, con formación sólida, a posiciones con influencia sobre los asuntos oficiales; el fin de la

abundancia de mercaderías a mediados del decenio; el reconocimiento de la interdependencia internacional, y la vuelta hacia el interior para tratar demandas políticas y económicas más insistentes, se han combinado para estimular una actitud más realista hacia EE. UU. y hacia el mundo. La mayoría de los países latinoamericanos reconocen que mantener el acceso a las tecnologías, a las finanzas y a los mercados norteamericanos, es conveniente para sus intereses nacionales; en tanto que alienarse la cooperación de EE. UU. puede resultarles costoso, tal como lo ha experimentado Fidel Castro.

Otro factor que explica el cambio de actitud de América latina, es que a mediados del 70 ha desaparecido casi el atractivo utópico y romántico del Tercer Mundo. Los líderes latinoamericanos han reconocido que tienen graves problemas económicos, que algunos de estos problemas se los causan ellos mismos, y que la ayuda para solucionarlos sólo pueden encontrarla en Washington y Nueva York; pero no en Moscú, ni en las capitales del Tercer Mundo.

La Administración Carter ha dado señales de querer moverse rápidamente con el fin de aprovechar este ambiente favorablemente receptivo. Tan pronto como tomó posesión de su cargo, el Presidente Carter dedicó atención fuera de lo usual a la América latina:

1) Se movió constructivamente para negociar nuevos tratados con Panamá sobre su Canal. Continuando el proceso iniciado por Henry Kissinger —proceso cuyo propósito era eliminar el problema perturbador, y potencialmente explosivo, del desacuerdo con el Gobierno de Panamá—, Carter aseguró, casi imprudentemente, que los nuevos tratados traerían una "nueva era" en las relaciones de EE. UU. con América latina: obviamente, no podían hacer milagros y no los han hecho. Los problemas bilaterales tienen una importancia primordial en la formación de las relaciones de EE. UU. con América latina, y la disputa EE. UU. - Panamá sobre el Canal tenía significado marginal para muchos países latinoamericanos.

2) Carter se movilizó para establecer el diálogo con la Cuba de Castro; diálogo que condujo al establecimiento de secciones de intereses vinculados a la Embajada de Checoslovaquia en Washington, representante de Cuba, y a la Embajada de Suiza en La Habana en representación de EE. UU. e inició algunos otros intercambios de beneficio mutuo. Pero la intervención militar de Castro en África obstaculizó el proceso de normalización, y la distensión Cuba - EE. UU. se ha detenido mucho antes de llegar a las plenas relaciones diplomáticas y comerciales.

3) La defensa agresiva de los derechos humanos emprendida por Carter ha erosionado la identificación automática de EE. UU. con los regímenes autoritarios represivos, y ha contribuido a robustecer las fuerzas democráticas de la región, legitimando los contactos, y de algunas otras maneras, ha puesto a los Gobiernos represivos —incluyendo Cuba— a la defensiva y ha traído un alivio a la presión sobre los presos políticos, por lo menos en algunos casos.

4) Además, Carter prodigó su atención al Caribe (pero no a la América Central) y concedió alta prioridad al fortalecimiento de las relaciones de EE. UU. con los Estados independientes de habla inglesa, especialmente Jamaica y Guyana; pero también con Trinidad - Tobago y con Barbados. En

particular, la Administración Carter maniobró con habilidad para mejorar las relaciones con Jamaica y Guyana, que se habían deteriorado gravemente en los primeros años 70.

Pero estos progresos en las relaciones de EE. UU. con algunos países latinoamericanos deben ponerse frente a otras acciones de esta Administración, que han afectado adversamente los intereses norteamericanos, haciendo tensas sus relaciones con países importantes y provocando la confusión y el antagonismo en gobiernos amigos. Las políticas que han afectado más profundamente las relaciones EE. UU. - América latina han sido: la campaña de Carter en pro de los derechos humanos y la relativa a la transferencia de armas.

## **POLITICA DE CARTER SOBRE DERECHOS HUMANOS**

Uno de los problemas más compulsivos de nuestro tiempo, es la necesidad de extender y de proteger los derechos fundamentales de la humanidad. El respeto por los derechos del hombre se halla consignado en los documentos fundadores de todos los países del mundo occidental. La libertad política y la dignidad individual son ideales muy preciados para las dos Américas.

La política de la Administración Carter sobre estos derechos ha tenido impacto profundo sobre las relaciones norteamericanas con los países de América latina. Como dijimos anteriormente, esta política ha servido para mejorar la imagen de EE. UU. en esta región; y ha producido también alguna disminución en las violaciones a estos derechos, tales como las desapariciones de las personas y los malos tratos a los presos políticos. Todo hombre de buena voluntad dará la bienvenida a estas señales de progreso.

Pero es importante observar que esta política no es nueva en sí, puesto que repite ciertos temas morales, a los que dio ya gran prominencia el Presidente Woodrow Wilson, y hasta sirvieron de motivo para intervenir en el Caribe y establecer protectorados.

Estos temas han tenido prioridad en diversos períodos de la historia norteamericana, como ocurrió inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, tiempo en el cual se puso gran énfasis en negar el reconocimiento diplomático a los regímenes inconstitucionales; y en los primeros años 60, cuando el Presidente Kennedy aplicó presiones coercitivas contra los regímenes militares que habían tomado el poder inconstitucionalmente.

Lo nuevo en el tratamiento que la Administración Carter da a esta materia, no son tanto los fines que se propone —su deseo compartido por todos los norteamericanos de poner fin a la represión política—, sino los medios por los cuales lleva a la práctica esa política. La diplomacia de Carter relativa a los derechos humanos ha sido defectuosa desde el comienzo mismo, a pesar del bien que ha podido hacer en algunos casos; y el defecto ha sido su inclinación a las acciones punitivas y coercitivas contra amigos y aliados muy antiguos.

Dicha diplomacia se ha caracterizado, lamentablemente, por un moralismo agresivo y por la falta de inteligencia, de equilibrio, y de tacto, lo que ha dado origen a tensiones y conflictos innecesarios, con gran parte de los países latinoamericanos. Actualmente, las relaciones de EE. UU. con la mayor parte de América del Sur y Central; y particularmente con Argentina y

Brasil —dos de los países más importantes del Hemisferio— se han deteriorado notoriamente, desde que asumió el poder la Administración Carter.

Si bien es imperativo que la política exterior norteamericana afirme los valores de su pueblo, no lo es menos evitar los extremos de celo, o la indiferencia por las violaciones de esos derechos. Desgraciadamente, la diplomacia de la Administración Carter, relativa a los derechos humanos, se considera en general como petulante y auto-justificativa, lo cual resulta inaceptable para la mayoría de los países de la región. Esto puede observarse en las recientes declaraciones altamente críticas sobre la conducción de la política exterior por la Administración Carter, formuladas por los Ministros de Relaciones Exteriores de dos países amigos muy importantes: Argentina y Brasil. Los gobiernos de ambos países han rechazado hace poco en términos enérgicos lo que han considerado una intromisión poco diplomática, innecesariamente abrasiva, e injustificada, del Gobierno Carter en los asuntos internos de sus respectivos países. Ambos se encuentran profundamente molestos —igual que lo están otros países— por lo que consideran un carácter inestable y desorientador de la diplomacia norteamericana; una diplomacia que actúa abruptamente, sin atender a las normas diplomáticas, ni tomar en consideración las susceptibilidades de países amigos; y que luego toma decisiones contrarias, tratando de reparar el mal hecho, y de parchar las relaciones en el período siguiente.

El Ministro del Exterior argentino rechazó de manera cortante las duras críticas por supuestas violaciones a los derechos humanos del Gobierno argentino, formuladas por Patricia Derian, Sub-Secretaria de Estado para Asuntos Humanitarios, a mediados de agosto de 1978, ante el Subcomité del Congreso para Asuntos Inter Americanos (\*). Las declaraciones carentes de diplomacia de la señorita Derian contribuyeron a fomentar el sentimiento anti-norteamericano en Argentina, que ha suscitado la política sobre derechos humanos desarrollada por la Administración Carter; y causaron una tensión grave en las relaciones entre ambos países.

El Gobierno Carter ha ejercido una política sobre derechos humanos excepcionalmente coercitiva hacia Argentina, negando a este país créditos del EXIMBANK, así como también licencias de exportación para equipos militares y otros, permitiéndose además duras críticas públicas a las violaciones argentinas de los derechos humanos y aplicando otras presiones. Sin embargo, esta política coercitiva no ha tenido el efecto deseado. El Gobierno argentino simplemente compra la mercadería deseada a proveedores fuera de EE. UU., perdiendo así sus ganancias los exportadores norteamericanos —y posiblemente sus ocupaciones, algunos trabajadores. De acuerdo a un cálculo de la Cámara Argentina Norteamericana de Comercio, la política de Carter ha costado a EE. UU. cerca de mil millones en exportaciones, desde enero de 1977, hasta mediados de 1978.

Los efectos contraproducentes se observan también en otros secto-

---

(\*) Por ejemplo, el Ministerio del Exterior de Argentina entregó una declaración el 10 de agosto de 1978, expresando su "indignación" por las afirmaciones hechas el día anterior por Patricia Derian, al Comité para Asuntos Inter-Americanos. El funcionario argentino expresaba que "tales afirmaciones son una demostración de la lamentable falta de responsabilidad en una diplomática de alto rango, perteneciente a un país que mantiene relaciones, que el Gobierno argentino lo desea mantener a un nivel de amistad y de mutuo respeto". Noticias Argentinas, Buenos Aires, 10 de agosto de 1978. (FBIS, 11 agosto 1978, Informe Diario Latino Americano).

res: generan sentimientos nacionalistas anti-norteamericanos en el pueblo (nunca muy debajo de la superficie), fortalecen al Gobierno Militar y a los partidarios de la línea dura, poco preocupados por las violaciones a los derechos humanos, y crean poderosas corrientes de hostilidad en los círculos nacionalistas militares y civiles; hostilidad que persistirá después que termine la Administración Carter. En una palabra, la política sobre derechos humanos, tal como la ha desarrollado Carter en Argentina, tiene para EE. UU. consecuencias adversas inmediatas y a largo plazo para las relaciones de cooperación amigable entre ambos países.

Las relaciones de EE. UU. con Brasil probablemente han llegado a su nivel más bajo desde fin de la Segunda Guerra Mundial, durante la Administración Carter. Esto debido en gran parte a la falta de tacto con la cual EE. UU. ha manejado sus relaciones bilaterales, especialmente en lo relativo a los derechos humanos y a la política sobre transferencia de tecnología nuclear.

El Gobierno Carter —igual que los anteriores en la Casa Blanca— se halla legítima y justificadamente preocupado por impedir la proliferación de las armas nucleares en el Hemisferio Occidental; pero la manera cómo ha intentado hacer realidad esta política, y el manejo diplomático que ha dado a este problema respecto de Alemania y de Brasil, ha sido considerado impropio y arbitrario por los Gobiernos y por sectores considerables de ambos países.

A fines de enero de 1977, el Vicepresidente de EE. UU., Walter Mondale, visitó Alemania Occidental, en lo que demostró ser un esfuerzo casi inútil por obligar al gobierno alemán a modificar su acuerdo nuclear con Brasil, sobre el sensitivo re-procesamiento del acuerdo. La omisión de la Administración Carter, por no avisar anticipadamente al Brasil de la diligencia que realizaría Mondale, más la publicidad hecha a la misión Mondale, puso tensas las relaciones con ambos países, dañó la imagen de la Administración norteamericana y provocó dudas acerca de su competencia en asuntos exteriores.

Las relaciones con Brasil han continuado tensas y han estado marcadas por recriminaciones públicas. El Ministro brasileño de Relaciones Exteriores, Azeredo da Silveira, ha criticado públicamente en varias ocasiones, lo que para los puntillosos brasileños, es una diplomacia de presión, la practicada por el Gobierno de Carter. Hace poco, Azeredo acusó a Washington de estar acostumbrado a "ejercer presión" sobre otros países y de proceder "como si los países fueran cámaras de comercio". Dejó en claro que Brasil objeta enérgicamente la práctica de la Administración Carter de dar lecciones a otros, sin preocuparse de su propio comportamiento (\*).

Pocos Presidentes han dedicado más atención a la América Latina y pocos han expresado más interés personal y mayor preocupación por este hemisferio, han visitado más veces la OEA, o enviado más ayudantes presidenciales de alto rango a esta región, durante los dos primeros años de su mandato, que el Presidente Carter. Pero haciendo el balance de los re-

(\*) Dirigiéndose a una reunión de administradores de Agencias del Banco do Brasil en el exterior, el Ministro Azeredo da Silveira, dijo que el éxito de este Banco en el extranjero se había iniciado cuando se "desamericanizó; es decir, cuando dejó de dar lecciones a otros, y comenzó a preocuparse de sus propios negocios". (Jornal do Brasil, 20 de septiembre de 1978).

sultados concretos, en la tarea de forjar relaciones cooperativas más estrechas, son realmente mínimos, mientras el futuro es aún menos prometedor. Ningún Presidente ha negociado tratados bilaterales más significativos históricamente en los tiempos recientes, que los dos Tratados sobre el Canal de Panamá, que transfieren la propiedad y el control de dicha vía de agua a la República de Panamá. Sin embargo, ninguna Administración norteamericana se ha alienado más a gobiernos latinoamericanos, ha creado más tensiones en las relaciones entre EE. UU. y América Latina, o ha afectado más adversamente las relaciones comerciales de EE. UU. en tiempo tan corto, después de la Segunda Guerra Mundial.

El moralismo Wilsoniano de Carter, el intervencionismo militante de los funcionarios de su Administración, la inclinación a la diplomacia coercitiva y punitiva, han dañado las relaciones de EE. UU. con la mayoría de los países latinoamericanos. Falta ver si las relaciones EE. UU. - América Latina pueden rehacerse, de manera que sea posible lograr un mejoramiento importante y duradero; pero el comienzo ha sido decepcionante, especialmente en vista de las oportunidades excepcionales que ha presentado América Latina, durante la segunda mitad de los años 70.