

## **LA «INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS» EN LA HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERAMERICANAS**

Por ANTONIO LAGO CARBALLO

### **Introducción**

El día 27 de junio del año 1990, el presidente de Estados Unidos de América, George Bush, hacía el anuncio público y solemne de la denominada «Iniciativa para las Américas», programa de acción en el que presentaba sus ideas y propósitos respecto a las relaciones interamericanas en torno a tres cuestiones principales: intercambio comercial, inversiones y deuda.

El mundo vivía entonces momentos de expectación e incertidumbre. De manera especial era delicada la situación tanto de los países de la Europa del Este y la Unión Soviética como de los países iberoamericanos sumidos en una grave crisis económica y social desde tiempo atrás pero sobre todo a partir del año 1980, inicio de un período calificado como «década perdida».

La coincidencia en el tiempo de las dos situaciones, dio pie a que los espíritus iberoamericanos más avisados se preocupasen por el riesgo de que pudiese producirse una desviación de recursos y ayudas económicas hacia los pueblos europeos hasta entonces en la órbita soviética y que comenzaban a recuperar la libertad política, con el consiguiente olvido y postergación de los países situados al sur del Río Grande. La mayoría de estos países había iniciado desde el año 1979 —Ecuador y Perú— procesos de transición política desde regímenes autoritarios o dictatoriales, surgidos de intervenciones militares, hacia sistemas democráticos.

La «Iniciativa para las Américas» aparecía, pues, como instrumento para el fortalecimiento de la democracia iberoamericana, para la recuperación de sus economías y como testimonio de solidaridad entre las dos Américas. En el marco establecido por la «Iniciativa para las Américas» se situaría muy pronto un proyecto de tanta envergadura como el del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México.

El año transcurrido entre la presentación de la «Iniciativa para las Américas» y la redacción de estas líneas ha conocido multitud de noticias acerca de la marcha de ambos proyectos, noticias unas veces alentadoras y otras decepcionantes respecto a su viabilidad y aceptación por todas las partes interesadas. Sin perjuicio de que al final de este trabajo se haga referencia a las notas caracterizadoras de la «Iniciativa para las Américas» y del proyectado Acuerdo de Libre Comercio, las páginas que siguen pretenden hacer un somero repaso de lo que hayan sido las relaciones Estados Unidos-Iberoamérica a lo largo de casi 200 años.

La historia de esas relaciones tiene varios capítulos, el primero de los cuales se refiere al nacimiento de Estados Unidos, hecho en el que no fue pequeña la participación española. Bien merece la pena hacer una breve referencia a este episodio.

### **La Memoria del Conde de Aranda**

En el año 1783 se firmaba en París un tratado que hacía posible la definitiva independencia de las antiguas colonias inglesas en América del Norte. En nombre del Monarca español, Carlos III, firmó el Conde de Aranda de quien se conoce una Memoria dirigida al Rey, interesantísimo documento cuya autenticidad se ha puesto en duda por cuanto parece imposible que la agudeza y perspicacia del noble español fuesen tan extraordinarias como para cuajar en una visión profética de cuánto iba a suceder pocos años más tarde.

«Acabo de hacer y firmar, en virtud de las órdenes y poderes de vuestra majestad, un tratado de paz con la Inglaterra. Esta negociación que según los testimonios lisonjeros, verbales y por escrito que de parte de vuestra majestad he recibido, me ha dado motivos para creer haberlo desempeñado conforme a sus reales intenciones, ha dejado en mi alma, lo confieso a vuestra majestad, un sentimiento penoso».

Este contristado sentimiento nacía en el Conde de Aranda al considerar la situación de las posesiones españolas en ultramar a tenor de las noticias

que de allí llegaban y por el temor de que la recién nacida república —los Estados Unidos— que, en sus palabras, «ha nacido pigmea» pero que:

«Vendrá un día en que será gigante, un coloso temible en estas comarcas. Olvidará entonces los beneficios que recibió de las dos potencias —España y Francia— y no pensará más que en su engrandecimiento».

Y más adelante concreta el Conde de Aranda:

«El paso primero de esta potencia, cuando haya llegado a engrandecerse, será apoderarse de las Floridas para dominar el golfo de México. Después de habernos hecho de este modo dificultoso el comercio con la Nueva España, aspirará a la conquista de este vasto Imperio, que no nos será posible defender contra una potencia formidable establecida sobre el mismo continente, y a más de eso límite».

Pocas líneas después, se preguntaría el autor de la Memoria:

«¿Cómo podemos, pues, nosotros esperar que los americanos respeten el reino de Nueva España, cuando tengan facilidad de apoderarse de este rico y hermoso país? Una sabia política —concluía el Conde de Aranda— nos aconseja tomar precauciones contra los males que puedan sobrevenir».

Pero estas recomendadas precauciones no fueron tomadas, quizá ya era tarde para tomarlas, y tan sólo un cuarto de siglo después comenzaba el proceso de emancipación y desmembramiento de Hispanoamérica.

Muy poco tiempo después de la firma del Tratado de París y de la Memoria del Conde de Aranda, Thomas Jefferson, quien más tarde sería presidente de Estados Unidos, escribía el 25 de enero de 1785 a su amigo Archibald Stuart:

«Nuestra Confederación debe ser considerada como el nido desde el cual toda América, tanto la del Norte como la del Sur, habrá de ser poblada. Mas cuidémonos de creer que interese a este gran continente expulsar a los españoles desde ahora mismo. Por el momento aquellos países se encuentran en las mejores manos, y sólo temo que éstas resulten demasiado débiles para mantenerlos sujetos hasta que nuestra población haya crecido lo suficiente para ir arrebatándoselo pedazo a pedazo».

La realidad vino a confirmar estas palabras: primero Florida, más tarde, Texas, California, Nuevo México, Arizona, Nevada, Utah, parte de Colorado, y en su momento Louisiana a Francia...

El presidente James Monroe en un mensaje al Congreso proclamó el día 2 de diciembre del año 1823 los principios de la Doctrina que había de llevar su nombre:

«Los Estados Unidos deben ser sinceros con aquellas potencias (europeas) con las que mantenemos amistosas relaciones y declarar que consideraríamos un atentado por su parte extender su dominación a cualquier sector de este territorio, como peligroso para nuestra paz y nuestra seguridad».

El principio de «América para los americanos» era compatible con la política de aislacionismo practicada por Estados Unidos desde la época del presidente Jorge Washington. Todo ello era compatible con el mantenido propósito de ensanchar el espacio territorial estadounidense reflejado en la guerra contra México a mediados del siglo XIX, que proporcionó vastas y ricas regiones al país del Norte.

### **La guerra del año 1898 y el destino manifiesto**

Si bien la política aislacionista es abandonada por Estados Unidos con su actitud de enfretamiento con España, que ocasionaría la breve y desigual guerra de 1898, sin duda alguna es en el año 1895 cuando se produce un cambio radical de Estados Unidos hacia los países iberoamericanos y el mundo. Entonces se produce la intervención estadounidense en la disputa entre Venezuela y la Guayana Británica a causa de sus diferencias de interpretación de los límites fronterizos entre ambos países. El presidente Cleveland decidió frenar a Inglaterra en nombre de la Doctrina Monroe.

Este nuevo talante imperial se manifestaría de modo rotundo con el respaldo de Estados Unidos a los cubanos que aspiraban a independizarse de España. El éxito de Estados Unidos quedó plasmado en el Tratado de París firmado el 10 de diciembre de 1898 que ponía fin a la guerra y por el cual España renunciaba a todo derecho de soberanía y propiedad sobre Cuba, cedía a Estados Unidos la isla de Puerto Rico y las demás que estaban bajo su soberanía en las Indias Occidentales y la de Guam en el archipiélago de las Marianas y cedía, asimismo a Estados Unidos, el archipiélago conocido por las islas Filipinas...

La ascensión a la presidencia de Estados Unidos en septiembre del año 1901 de Teodoro Roosevelt vino a ratificar el nuevo rumbo de la política internacional norteamericana, él lo formularía sin rodeos ni vacilación:

«Es nuestra creencia que la América del Sur será nuestro campo de expansión. No es práctico seguir tolerando que pueblos tan indolentes, tan reacios al progreso y tan incapaces de gobernarse como los latinos de Centro y Sur América, continúen ocupando tierras tan fértiles, tan ricas y tan productivas como las del continente Suramericano. El destino manifiesto de esta nación (Estados Unidos) es poseer todo el hemisferio occidental».

Distintos episodios se producirán en virtud de este «destino manifiesto» y serán testimonio expresivo de la gravitante presencia estadounidense. Así el que, en el año 1902, tuvo por escenario Venezuela cuyo pueblo sufría las consecuencias de una acción dramática, originada por la declaración de insolvencia estatal frente a los compromisos contraídos con Alemania, Inglaterra e Italia. Las Flotas de estos países bloquearon los puertos venezolanos, bombardearon Puerto Cabello, hundieron modestas embarcaciones del país deudor... el presidente Roosevelt hizo caso omiso de la Doctrina Monroe y se proclamó cobrador por cuenta de los países europeos, reservándose el derecho de emplear sus propios medios para conseguir el pago forzoso de cuanto se adeudara a los europeos.

En el año 1903 fue Colombia la que se vio presionada hasta conseguir la secesión de Panamá, que alcanzó su independencia en el año 1903, una independencia financiada por Estados Unidos y respaldada por barcos de guerra y soldados norteamericanos, hasta tal punto que el presidente Roosevelt pudo jactarse años más tarde: *I took Panama*. De este modo se alcanzaban los designios norteamericanos deseosos de contar con un canal que —como ya en el año 1880 había manifestado el presidente Hayes al Senado— cambiaría «esencialmente las relaciones geográficas entre las costas atlántica y pacífica de Estados Unidos y entre éstos y el resto del mundo».

Panamá venía a sumarse a Cuba y a Puerto Rico. Cuba vería mediatizada su independencia por la Enmienda Platt, presentada a los cubanos como un ultimátum del Congreso americano y por la que el Gobierno de la Isla se veía obligado a conceder a Estados Unidos el derecho a intervenir para garantizar la independencia y para ayudar a todo gobierno a proteger la vida, la propiedad y la libertad individual.

Dos años después de la intervención de Estados Unidos en Venezuela, se repite la historia en Santo Domingo, si bien con ligeras variantes, pues en esta ocasión es la Marina estadounidense la que desembarca. El acuerdo a que se llega es que la República Dominicana debía pagar las deudas a Estados Unidos, que a su vez pagaría a los otros acreedores. Si los

dominicanos se retrasaban en sus obligaciones, se produciría la ocupación militar de las aduanas y oficinas recaudatorias de impuestos lo cual llevo a suceder.

### **Del movimiento panamericano a la Organización de Estados Americanos (OEA)**

En el orden de las relaciones interamericanas es preciso recordar el movimiento panamericano iniciado e impulsado por Estados Unidos, siempre con la Doctrina Monroe como principio inspirador, si bien encontrará alguna resistencia como la de Argentina.

Así cuando se celebra en Washington, en los años 1888-1890, la Conferencia Panamericana, un miembro de la delegación argentina, Roque Sáenz Peña opuso a la fórmula de «América para los americanos», la de «América para la humanidad», que reflejaba a la vez la decisión de algunos países de mantener sus vínculos desiguales con metrópolis europeas y la de sectores que se oponían al avance ya amenazante de la hegemonía norteamericana, como ha subrayado el historiador argentino Halperin Donghi.

Se constituye la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, institución destinada a recoger información económica en sus comienzos, pero que fue adquiriendo gravitación creciente a lo largo de las sucesivas reuniones panamericanas: en México (1901-1902) el organismo recibió un cuerpo de gobierno integrado por todos los embajadores iberoamericanos en Washington y presidido por el secretario de Estado de Estados Unidos.

En el año 1910 se celebra en Buenos Aires la IV Conferencia Interamericana en la que se acuerda que la Oficina Internacional pasase a denominarse Unión Panamericana.

Paralelamente se había ido desarrollando una progresiva expansión y una creciente influencia económica de Estados Unidos: establecimiento de la United Fruit Company en Honduras, Guatemala, Colombia; la presencia del capital norteamericano en los ingenios azucareros de Cuba; la constitución de la Peruvian Corporation o de la Cerro Pasco Corporation en el Perú de comienzos de siglo; de la Anaconda Cooperer Mining y sus explotaciones en Chile; de la Standard Oil y de la Royal Shell en los países con yacimientos de petróleo, etc.

El escritor argentino Manuel Ugarte, entonces muy joven y ya ardoroso nacionalista, publicó en el año 1901 un significativo artículo bajo el título: «El peligro yanqui», donde sostenía que:

«La política exterior de Estados Unidos tiende a hacer de la América Latina una dependencia y extender su dominación en zonas graduadas que se van ensanchando primero con la fuerza comercial, después con la política y por lo tanto con las armas. Nadie ha olvidado que el territorio mexicano de Texas pasó a poder de Estados Unidos después de una guerra injusta».

Estos sentimientos inspiraron una interesante y extensa literatura que arrancaba del libro *Ariel* publicado por el escritor y pensador uruguayo José Enrique Rodó en el año 1900, literatura cuyo análisis queda fuera del ámbito de este trabajo.

Durante las tres primeras décadas de nuestro siglo, Estados Unidos mantuvieron con los países situados al sur del Río Bravo una política inspirada por el principio del «gran garrote» proclamado por Teodoro Roosevelt o por el de la «diplomacia del dólar» original del presidente Taft. Como ha escrito Luis Maira en *Los intereses políticos y estratégicos de Estados Unidos en América del Sur*.

«En todo este tiempo la retórica del Departamento de Estado asumió siempre a América Latina como una región homogénea, sin hacer distinciones importantes entre sus diversos componentes».

Un cambio notable en las relaciones interamericanas habría de producirse con la presidencia de Franklin D. Roosevelt. En los años precedentes había tenido lugar el «Gran Desastre» financiero en el otoño del año 1929 en la Bolsa de Nueva York y cuyas consecuencias afectarían a toda la economía mundial, y de modo muy especial a la economía de los países iberoamericanos, dado el alto grado de dependencia de sus materias primas de los precios fijados por los mercados internacionales.

Dos años antes de su elección como presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt había preconizado una «política de buena vecindad» con los países del hemisferio, que remodelaría las relaciones interamericanas sobre nuevas bases. Por primera vez se habló en Washington de reconocimiento a la libre determinación política de los pueblos iberoamericanos. Al mismo tiempo se llevó a cabo la retirada de todos los efectivos militares norteamericanos existentes en la zona. Esta nueva actitud de mayor respeto hacia la soberanía de los pueblos iberoamericanos se puso a prueba con algunos acontecimientos: así la expropiación petrolera llevada a cabo en México por el presidente Cárdenas o el triunfo de un gobierno del Frente Popular presidido por Aguirre Cerda en Chile.

La idea central del presidente Franklin D. Roosevelt fue establecer una relación especial entre lo que él llamaba «las dos Américas», a las que concebía vinculadas por numerosos mecanismos jurídicos que establecían la solidaridad regional basada en ciertos ideales políticos comunes como el constitucionalismo, la democracia representativa y las libertades individuales, dentro de un contexto que afianzaba abiertamente el liderazgo norteamericano garantizando la colaboración de los vecinos del Sur al desarrollo de aquél, como ha hecho notar Luis Maira en su citado trabajo.

Los frutos de esta política de Washington se manifestarían con ocasión de la Segunda Guerra Mundial, en la que la gran mayoría de los países iberoamericanos —con la notable excepción de Argentina— se alinaron con Estados Unidos y fueron sucesivamente declarando la guerra a Japón, Alemania e Italia, a pesar de no tener ningún conflicto pendiente o enfrentamiento directo con estos países.

En la posguerra inmediata se celebra en México (1945) la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. En la invitación a la Conferencia, el ministro de Relaciones Exteriores de México, Ezequiel Padilla, indicaba a los demás gobiernos invitados que debían estudiar conjuntamente:

«La forma de intensificar su colaboración, así como la participación de América en la futura organización mundial y el impulso que debería darse al sistema interamericano, como a la solidaridad económica del continente».

Las conclusiones de esta Conferencia Interamericana se plasmaron en el Acta de Chapultepec, sin duda uno de los documentos más relevantes de la historia contemporánea de América. El Acta en su parte expositiva venía a ser como un compendio de los principios jurídicos incorporados a la comunidad americana desde el año 1890. Y así se formulaba la condenación de la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro; se reiteraba el reconocimiento de que toda guerra o amenaza de guerra afecta a todos los pueblos civilizados y pone en peligro los principios de libertad y de justicia que son el ideal de América; el sistema de consulta en caso de guerra debe ser subrayado: «Todo atentado de un Estado no americano contra otro americano será considerado como un acto de agresión contra todos».

Este principio recogía la Declaración XV de la II Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores celebrada en La Habana en el año 1940.

El Acta de Chapultepec contenía los principios de política internacional e interamericana que servirían como fundamento para dos importantes reuniones: la celebrada en Petrópolis (Brasil) en agosto y septiembre del año 1947 y la que tendría lugar en Bogotá en abril del año 1948.

De la primera de ellas saldría el Tratado Interamericano, de Asistencia Recíproca (TIAR), a cuya firma en Río de Janeiro el día 2 de septiembre asistirían el presidente Harry S. Truman y el presidente del Brasil, Eurico Dutra. Este Tratado es el primer acuerdo multilateral de defensa mutua firmado después de la Conferencia de San Francisco, e incluye una condena formal de la guerra y la obligación de someter a un método de solución pacífica todas las controversias que surjan entre los Estados firmantes. Más importante todavía es el artículo 3.º del Tratado:

«Un ataque armado por arte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada una de dichas partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas».

Cabe recordar que en el año 1947 se consideraba casi como inevitable el enfrentamiento bélico entre Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que daba mayor importancia y sentido al compromiso contraído en el Tratado de Río. De hecho se establecía una verdadera integración de las Fuerzas Armadas iberoamericanas con los Ejércitos estadounidenses que poseían unos recursos extraordinarios y una capacitación para la dirección estratégica del conjunto.

En la reunión celebrada en abril del año 1948 en la capital de Colombia se dará un paso muy importante, un giro copernicano, en el sistema de relaciones entre Estados Unidos y los países situados al sur de Río Grande. Esta IX Conferencia Interamericana desde su misma convocatoria estaba dominada por la convicción de que los iberoamericanos debían tener mayor protagonismo en la adopción de decisiones y en la fijación de políticas conjuntas.

Aunque la Conferencia se celebró con un clima externo de máxima tensión y aún dramatismo —en aquellos días tuvo lugar el famoso «bogotazo» y la muerte violenta del político liberal Eliécer Gaitán— se alcanzó un acuerdo final de extraordinaria importancia: la Unión Panamericana fue rebautizada como la OEA, con una profunda revisión de sus objetivos y una reorganización de su estructura. Sus funcionarios serían elegidos entre ciudadanos de los países miembros y no sólo estadounidenses, como hasta

ahora, y los miembros del Consejo directivo serían designados por los respectivos países como embajadores ante la OEA.

Los cinco objetivos principales de la OEA fueron:

- a) Garantizar la paz entre los Estados miembros.
- b) Llevar a cabo una acción conjunta en caso de agresión extra o intracontinental.
- c) Tender a la solución de los problemas políticos, sociales, económicos y jurídicos de los pueblos americanos.
- d) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros.
- e) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

Estos objetivos fijados en el artículo 4.º de la Carta de la OEA, conocida como «Carta de Bogotá» eran desarrollados a lo largo de su articulado. Queda fuera de los límites de este trabajo el análisis de los distintos capítulos de la Carta, que cabe considerar como una constitución verdadera para los Estados miembros. Sí merece ser subrayado que, aparte de la nueva y más sólida estructura dada al organismo, en la parte dogmática de la Carta figuran tres capítulos dedicados a las normas económicas, sociales y culturales, todas ellas inspiradas en el mismo espíritu de solidaridad continental para el bienestar material, moral y espiritual.

### **De la OEA a la Alianza para el Progreso**

La fecunda labor de la IX Conferencia celebrada en el mes de abril del año 1948 en Bogotá no se limitó a la firma de la Carta de la OEA, ya que asimismo se suscribieron otros acuerdos fundamentales. Así el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá); Convenio Económico de Bogotá; Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer y Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Civiles a la Mujer.

Se establecía así un nuevo marco jurídico que abarcaba muy diversos aspectos de la realidad política y social. Pero la existencia de un marco jurídico no es suficiente para garantizar la buena marcha de unas relaciones internacionales, que en el caso que nos ocupa presentan unos protagonistas —Estados Unidos y los países iberoamericanos— situados en muy distinto plano.

De ahí que cuando se celebra en Caracas la X Conferencia de Estados Americanos —marzo del año 1954— fuese aprovechada por los representantes iberoamericanos para presentar sus agravios a Estados Unidos. Aquéllos denunciaron la política económica de Washington, reclamaron la

estabilización de los precios de las materias primas y solicitaron más efectivas ayudas para el desarrollo industrial y agrícola así como una mayor asistencia técnica.

Al margen de las cuestiones políticas, la X Conferencia tuvo como frutos la Convención sobre Asilo Territorial, la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención para el Fomento de las Relaciones Culturales Interamericanas. Más estos logros no compensan el fracaso de la Conferencia en lo que a las cuestiones económicas fundamentales se refiere, lo que motivó la convocatoria de una conferencia económica especializada que se celebraría, sin alcanzar grandes resultados, en Río de Janeiro a fines del año 1954.

Pero en este rápido repaso de las relaciones interamericanas no es posible hacer la crónica minuciosa de todos los capítulos de la historia de esas relaciones, aunque alguno de éstos tengan tanta significación como la reunión conmemorativa del Congreso celebrado en junio del año 1826 en la ciudad de Panamá bajo la presidencia del general Bolívar. En recuerdo de tan significativo acontecimiento se reunió el Consejo de la OEA los días 18 al 22 de julio de 1956, también en Panamá y simultáneamente se celebró la reunión de los presidentes de las repúblicas americanas con asistencia de Eisenhower y todos sus colegas iberoamericanos, con la excepción de los presidentes de Colombia y Honduras.

De este encuentro salió la Declaración de Panamá, suscrita por los 19 presidentes, cuyo primer punto destaca como el destino de América es hacer efectivo el concepto de libertad humana, la importancia del individuo en relación con el Estado y el postulado de que todas las naciones pueden vivir en paz y con dignidad. El segundo punto expresa lo inseparable de este destino con el desenvolvimiento económico y social de sus pueblos, indicando la necesidad de procurar la solución de los problemas económicos.

Otro capítulo que sólo cabe señalar es la Conferencia Económica de la OEA celebrada en Buenos Aires en los meses de agosto-septiembre del año 1957, sin alcanzar grandes resultados dada la disparidad de criterios entre la delegación norteamericana y las de los países iberoamericanos.

Una idea fue tomando cuerpo en aquellos años: la de la integración iberoamericana. Idea adelantada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y, más en particular, por su secretario general, el economista argentino Raúl Prebisch. Otra iniciativa importante fue presentada, a mediados del año 1958, por el presidente del Brasil, Juscelino Kubitschek, en la denominada Operación Panamericana, precursora de la «Alianza para el Progreso», y cuyos objetivos principales eran:

- a) Reafirmación de los principios de solidaridad hemisférica.
- b) Reconocimiento del subdesarrollo como un problema de interés común.
- c) Ajuste de los organismos y agencias interamericanas para luchas contra el subdesarrollo.
- d) Asistencia técnica para incrementar la productividad.
- e) Medidas para estabilizar los mercados de productos básicos.
- f) Expansión de los recursos de las instituciones financieras internacionales y adaptación a las nuevas necesidades.
- g) Reafirmación de la iniciativa privada.
- h) Revisión de las políticas nacionales de la región para promover el desarrollo económico.

En el mes de septiembre del año 1958 se reunieron en Washington todos los ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas para la consideración y análisis del plan brasileño y, por su parte, la OEA designó un Comité de 21 para el seguimiento de la «Iniciativa». Pocos meses después de acordó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aspiración largamente formulada por los países iberoamericanos deseosos de tener una institución financiera en cuyo gobierno participasen. El primer presidente del BID fue el economista y político chileno Felipe Herrera.

Pero el primero de enero del año 1959 se había producido un hecho de enorme trascendencia para la historia de Iberoamérica: el triunfo de Fidel Castro y su entrada apoteósica en La Habana.

La historia contemporánea de América se iba a partir en un antes y después de Fidel Castro. Las consecuencias de su actitud revolucionaria y de su progresivo enfrentamiento con Estados Unidos, influirían decisivamente en las relaciones interamericanas. A partir del año 1959 se vivió un constante proceso de deterioro en la relación Washington-La Habana. Por otra parte, la elección de John F. Kennedy como presidente de Estados Unidos iba a suponer una nueva actitud de este país respecto a sus vecinos del Sur, que se traduciría en la «Alianza para el Progreso» anunciada por Kennedy en una alocución al curso diplomático iberoamericano el día 31 de marzo del año 1961, con un programa y objetivo que para muchos era respuesta a los planteamientos de la revolución castrista y a sus críticas respecto a la política seguida por Washington con los pueblos del Sur.

### **La «Alianza para el Progreso»**

Las palabras del presidente Kennedy eran una llamada a la esperanza y a la acción:

«Si hemos de hacer frente a un problema que da vértigo por sus dimensiones, nuestro enfoque debe ser en sí mismo igualmente atrevido, un enfoque que concuerde con el majestuoso concepto de la Operación Panamericana. En consecuencia, he convocado a todo el pueblo del hemisferio para que se una en una nueva "Alianza para el Progreso", un vasto esfuerzo cooperativo, sin paralelos en magnitud y nobleza de propósito, para satisfacer las necesidades básicas del pueblo americano en techo, trabajo y tierra, salud y escuela...»

Meses más tarde, en agosto del año 1961, se celebraba en Punta del Este (Uruguay) una reunión especial del Consejo Económico y Social Interamericano, al que dirigió un mensaje el presidente Kennedy en el que reiteraba la presentación de la «Alianza para el Progreso» y puntualizaba su contenido y objetivos. Estos eran los siguientes:

- a) Fortalecer las instituciones democráticas a través de la aplicación del principio de la autodeterminación de los pueblos.
- b) Acelerar el desarrollo económico y social.
- c) Llevar a cabo programas de vivienda urbana y rural.
- d) Estimular programas de amplia reforma agraria.
- e) Asegurar salarios justos y condiciones de trabajo satisfactorias.
- f) Extirpar el analfabetismo.
- g) Impulsar programas de salud y sanidad.
- h) Reformar las leyes impositivas.
- i) Mantener políticas monetarias y fiscales que protejan el poder adquisitivo de la mayoría, la mayor estabilidad posible de precios y formen una base adecuada para el desarrollo económico.
- j) Estimular la empresa privada.
- k) Buscar una solución rápida y duradera al grave problema creado por las excesivas fluctuaciones de precios en las exportaciones básicas.
- l) Acelerar la integración de América Latina para estimular el desarrollo económico y social del continente.

Tras determinar estos objetivos, la Declaración afirmaba:

«la convicción... de que estos profundos cambios económicos, sociales y culturales pueden cumplirse a través de los esfuerzos propios que realice cada país».

Por su parte, Estados Unidos se comprometía a proporcionar la mayor parte de 20.000.000 de dólares en un período de diez años. De hecho, el presupuesto se desglosaba así:

- 11.000.000 para la década, de los fondos públicos de Estados Unidos.
- 3.000.000 del capital privado estadounidense.

- 3.000.000 de Europa Occidental y Japón.
- 3.000.000 del Banco Mundial y otras entidades.

Por su parte, los países iberoamericanos se comprometían:

«a la realización de las reformas institucionales, sobre todo en el dominio fiscal y agrario, y a una sensible acentuación de los esfuerzos en el campo de la educación, la salud y la vivienda».

El cálculo estadounidense partía del supuesto de que este compromiso se traduciría en la inversión, durante la misma década, de 80.000.000 de dólares proporcionados por los países iberoamericanos.

No es posible contar detalladamente la aplicación y desarrollo del ambicioso programa de la «Alianza para el Progreso», programa que sufriría un rudo golpe con el asesinato del presidente Kennedy a finales del año 1963. En todo caso, la realidad de los hechos quedaba muy alejada de los presupuestos trazados en el año 1961. Y así cuando el día 21 de octubre del año 1968, el colombiano Carlos Sanz de Santamaría, presidente del Comité de la «Alianza para el Progreso», hacia un balance de la marcha del programa ante la Sociedad Interamericana de Prensa, manifestaba que mientras que la contribución financiera del Gobierno de Estados Unidos había, hasta entonces, supuesto el 6,7 % de la inversión total para el desarrollo y el capital privado externo el 5,3 %, «el esfuerzo propio latinoamericano se aproxima al 90 % del costo de los programas de desarrollo». Y aún añadía:

«Desde el inicio de la «Alianza» hasta diciembre del año pasado, Estados Unidos desembolsaron 5.800.000 de dólares. En el mismo período y a pesar de que los períodos de gracia de muchos préstamos no han vencido todavía, las naciones latinoamericanas amortizaron 2.100.000 de dólares de principal, y pagaron 734.000 de dólares de intereses. Como resultado, los créditos netos procedentes de Estados Unidos llegan a únicamente 3.000.000 de dólares».

Lo que se presentó como una gran esperanza, se fue convirtiendo en una gran frustración, en un fracaso. Estados Unidos cada vez más comprometidos en la guerra contra Vietnam —que suponía una sangría de 30.000.000 de dólares al año— se desentendían de Iberoamérica. Y el día 14 de abril del año 1969 el presidente Richard Nixon pronunciaba en Washington un discurso con ocasión del LXIX Aniversario de la Unión Panamericana con el que certificaba la defunción de la «Alianza para el Progreso».

El balance final es más negativo que positivo desde el punto de vista de los países iberoamericanos. A juicio de algunos críticos:

«The Monroe Doctrine, the big stick of Theodore Roosevelt, the dollar diplomacy of Taft, the good Neighbor Policy of Franklin Roosevelt, and the Alliance for Progress of John Kennedy are but different facets of the same striving for hegemony. The methods change, but the objective remains the same —to establish the United States as the center of a solar system, with its satellites, the “disunited states of Latin America” orbiting in the sphere of its military and economic supremacy». (Edmund Gaspar: «United States-Latin America: A special relationship?»).

### **La «Iniciativa para las Américas»**

Sobre el telón de fondo establecido en las páginas precedentes y en la que hay que insistir faltan hechos y capítulos de la historia de las relaciones interamericanas, hay que situar el programa presentado el día 27 de abril del año 1990 por el presidente George Bush, con la denominación de «Iniciativa para las Américas». Un programa mucho menos ambicioso que la «Alianza para el Progreso», centrado en tres grandes cuestiones: intercambio comercial, inversiones y deuda.

Quedaban fuera otros temas de tan ardiente actualidad e importancia como el narcotráfico; la consolidación política tras los procesos de transición a la democracia; el tratamiento a los ciudadanos iberoamericanos que ingresan ilegalmente en Estados Unidos, etc.

Como David C. Mulford, secretario adjunto de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, puso de relieve en la exposición que hizo el día 16 de enero del año 1991 ante el grupo de trabajo *ad hoc* del Consejo Permanente de la OEA, que:

«La “Inicitiva” reconoce de manera especial y explícita la importancia que para Estados Unidos revista la región de América Latina y el Caribe. En efecto, la “Iniciativa para las Américas” pone gran énfasis en el desarrollo de nuestro propio hemisferio. Luego de su viaje a Cartagena en febrero de 1990, el presidente Bush ordenó una profunda revisión de las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe. De tal revisión nace la “Iniciativa para las Américas”».

Y más adelante señalaba:

«La “Iniciativa para las Américas” afronta directamente los problemas económicos y financieros que ha experimentado la región de América Latina y el Caribe durante la década de los años ochenta. Estos problemas han opacado las oportunidades de establecer relaciones

hemisféricas más productivas. Para responder a estos desafíos, la "Iniciativa para las Américas" se concentra en lo que a nuestro parecer constituyen los tres temas más importantes que han de afrontar los líderes políticos de la región: comercio, inversiones y deuda».

La presentación de esta «Iniciativa» suscitó muy moderadas expectativas y esperanzas en los países iberoamericanos. Situada en el marco general de las relaciones de estos países con Estados Unidos, había que recordar parciales soluciones como el Plan Baker (1985) o el Plan Brady (1989). Si se reconocía —y así lo presentaba un documento de la Secretaría Permanente de la SELA (1) en abril del año 1991— que:

«La sola propuesta de una iniciativa de carácter hemisférico puede indicar un cambio en algunos de los lineamientos de la política exterior de Estados Unidos y, en especial, de su política económica internacional».

En el mismo documento del SELA se hacía notar que:

«El análisis de los indicadores principales de la economía norteamericana demuestra que la "Iniciativa" responde a necesidades económicas y estratégicas concretas de Estados Unidos».

Se trata, pues, de una propuesta que beneficiaría, en primer lugar, a Estados Unidos sin que ello no quiera decir que también contribuiría al desarrollo de los países de Centro y Suramérica. Hay que añadir que la «Iniciativa para las Américas» no proponía una estrategia específica para ese desarrollo, sino que constituía un mecanismo para acelerar las reformas económicas en curso, cuyos elementos principales han sido promovidos desde los organismos financieros multilaterales, con el apoyo del Gobierno estadounidense.

El día 14 de septiembre del año 1990, el presidente Bush envió al Congreso de Washington un proyecto de ley titulado Ley de la «Iniciativa para las Américas» de 1990.

### **El Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-México**

Doce días después, el día 26 de septiembre, el presidente Bush notificaba al mismo Congreso su intención de iniciar negociaciones con México encaminadas a suscribir entre ambos Estados un Acuerdo de Libre Comercio. Se daba así el primer paso hacia las metas señaladas por la

---

(1) Sistema Económico de América Latina.

«Iniciativa para las Américas». De otro lado, se avanzaba en la realización de una pretensión alimentada durante años por México: incrementar su relación económica con Estados Unidos e, incluso, lograr una integración con el vecino del Norte y con Canadá.

Ya en el mes de mayo del año 1990 el Senado mexicano había dado instrucciones al Gobierno para que propusiese y negociase un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

El siguiente paso fue la entrevista que mantuvieron el presidente Salinas de Gortari y el presidente Bush el día 11 de junio, tras la cual hicieron pública una declaración conjunta acerca de su intención de negociar un acuerdo y dieron instrucciones a sus respectivos negociadores para que «emprendieran las consultas y los preparativos necesarios para que iniciasen tales negociaciones».

El día 8 de agosto el secretario de Comercio y Fomento Industrial de México y la representante comercial de Estados Unidos hacían público un comunicado al respecto en el que recordaban que:

«Dos terceras partes del comercio de México se llevan a cabo con Estados Unidos y, al mismo tiempo, México es el tercer socio comercial de este país».

El presidente Salinas de Gortari en su segundo informe de Gobierno leído ante el Congreso de México el primero de noviembre del año 1990 se refirió a la conveniencia de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos «destacando el diálogo, el respeto y la reciprocidad». Y subrayaba que la negociación no incluiría tema alguno fuera del ámbito estrictamente comercial, haciendo notar que «conservamos intacta nuestra autonomía frente a terceros países».

Dos cuestiones importantes y delicadas, no serán puestas sobre el tapete de la negociación por parte de México: el petróleo y los trabajadores mexicanos emigrantes a Estados Unidos.

La negociación iniciada el 5 de febrero del presente año no será fácil ni breve en el tiempo. La inclusión de Canadá puede complicar más los análisis y el contenido del futuro acuerdo. En el ambiente político y económico de México no hay unanimidad de posiciones en lo que a la aceptación o rechazo del acuerdo se refiere. Frente a los que piensan que un entendimiento con los dos potentes vecinos del Norte no traerá sino ventajas para el país mexicano, están los que temen que el acuerdo acarree pérdida de soberanía y autonomía económica.

El que la negociación vaya adelante y llegue a firmarse el acuerdo no sólo interesa a los países que lo suscriban. La suerte del acuerdo y su éxito o fracaso en el futuro, es cuestión de la máxima importancia para toda Iberoamérica. El espíritu de generosidad y solidaridad con que actue Estados Unidos serán muestra significativa de la seriedad y rigor puestos por el presidente Bush en su «Iniciativa para las Américas».