

AMERICA LATINA EN LAS DÉCADAS DEL SESENTA Y SETENTA

Isabel Clemente

Introducción

Esta clase tratará de América Latina en el período comprendido en las décadas de 1960 y 1970. Existe sobre esta temática una enorme bibliografía que parcialmente estará presentada en la página web de este curso. Buena parte de los trabajos recogen las preocupaciones teóricas y muchos debates todavía inconclusos en torno a la interpretación de estos procesos.

Crisis del modelo de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI)

Las nuevas políticas económicas: estancamiento, inflación, endeudamiento

Entre 1950 y el inicio de la década de 1980 América Latina adoptó un modelo basado en la industrialización como motor principal del crecimiento. Hubo sin embargo énfasis diferentes a lo largo de este período así como diferencias por países y por regiones en cuanto a las políticas, sus instrumentos y sus resultados. En términos generales, se registra una fase de crecimiento sostenido. Algunos países lograron resultados mejores que los de India o China, países que hoy son grandes potencias económicas a escala mundial. En 1950, la economía argentina era la más grande de la región pero luego fue superada por Brasil el cual, al llegar al inicio de los ‘80 tenía un PBI que equivalía casi a tres cuartas partes del correspondiente al Reino Unido. México tuvo un crecimiento semejante y hacia 1990 México y Brasil unidos representaban tres quintos del PBI latinoamericano. En ese mismo año, la producción argentina representaba sólo un tercio de la brasileña y la mitad de la mexicana.¹

Este crecimiento produjo una transformación de la estructura productiva, con un descenso significativo de la participación de la agricultura en el PBI. Paralelamente, hubo un aumento significativo de la participación del sector manufacturero. Estos cambios fueron especialmente visibles en los países de rápido crecimiento como Brasil o México mientras en otros la participación de la agricultura siguió siendo alta. Esta realidad era parcialmente resultado de las perspectivas pesimistas para las exportaciones tradicionales de productos básicos durante este período: un ambicioso programa de industrialización aparecía como la estrategia adecuada. Por otra parte, en algunos países se contaba con una acumulación previa de capital que permitía las inversiones en la industria. En dos países, Brasil y Colombia, no es casual que los polos de desarrollo industrial hayan coincidido con las respectivas regiones cafeteras de San Pablo y Antioquia y capital, Medellín. La otra fuente de inversiones procedía de la inversión extranjera directa. Todo ello resultó en que en los años 60 avanzó la diversificación del comercio de América Latina con el crecimiento de las

¹ Throp, Rosemary, “Las economías latinoamericanas. 1950-1990,” en Bethell, Leslie, *Historia de América Latina*, Tomo 11, Barcelona: Grijalbo, 1997.

exportaciones manufactureras en aquellos países donde el proceso de industrialización fue más firme.

En otros países, a finales de los años 50, se experimentaron problemas con el desarrollo industrial, mientras se acentuaban el desempleo y la pobreza. Por otra parte, el lento crecimiento de las exportaciones provocó restricciones en la disponibilidad de divisas para importar insumos, materias primas y maquinaria necesarios para la industria. El débil crecimiento en el volumen de las exportaciones se combinó con el deterioro en los términos de intercambio. Varios productos básicos de exportación como el café, el azúcar y el algodón sufrieron fuertes fluctuaciones. A ese cuadro se añadía el tamaño demasiado pequeño de los mercados interiores de muchos países. Este último factor llevó a diseñar los primeros grupos sub-regionales de integración que serán examinados más adelante.

El escaso desarrollo de las exportaciones llevó a muchos países a apelar al endeudamiento para financiar el déficit y varios planes de inversión en infraestructura. En algunos casos, el endeudamiento excesivo se tradujo en inflación y con ella llegaron los planes de estabilización recomendados por el FMI. Como los países se vieron forzados a apelar a la asistencia del organismo multilateral, tuvieron también que aceptar sus condiciones las cuales se tradujeron en la adopción de un conjunto de políticas dirigidas a estabilizar precios y tasa de cambio. En ese proceso se origina un debate muy fuerte entre el pensamiento estructuralista, representado en la CEPAL, y los ortodoxos y monetaristas. Los primeros sostuvieron que las políticas recomendadas por el FMI se traducirían en la reducción de la inversión y provocarían como resultado el retroceso en el proceso de industrialización. Los segundos consideraban que la estabilidad monetaria era prioritaria sobre el desarrollo industrial.

A partir de ese debate luego se volvió un lugar común en los medios académicos y en la prensa hablar de la crisis del modelo ISI aunque faltaron las evaluaciones cuidadosas. Un reciente estudio de la CEPAL expuesto por el economista e historiador José Antonio Ocampo revela que las reformas estructurales impulsadas desde finales de los 80 no se tradujeron en un desempeño mejor que el alcanzado con el modelo ISI. Así, un balance primario de esta parte establece que el modelo ISI produjo entonces algunos resultados positivos, al menos en términos de crecimiento. Pero además, un modelo económico es algo más que cuadros y cifras: tiene que ver con impactos sociales precisos y en ese sentido se anotan en el haber del proceso de los años 50-80 varios logros importantes en términos de desarrollo urbano, expansión de la educación y ampliación de la cobertura en salud que siempre se han considerado asociados con los procesos de urbanización. América Latina se desruralizó durante ese período, disminuyó las tasas de analfabetismo y mejoró los indicadores de salud, se extendió la red de comunicaciones por carretera y por avión y regiones antes aisladas no sólo del mercado mundial sino de sus propios centros económicos a escala nacional quedaron integrados en circuitos activos.

De 1973 a 1982, cuando se inicia la crisis de la deuda y la llamada “década perdida” América Latina vivió el impacto de los ciclos económicos mundiales. En primer término, la crisis internacional originada en el alza de precios del petróleo en 1973 que tuvo efectos diferenciados en los países según ellos fueran exportadores o importadores de petróleo.

Entre los primeros, se situaban México, Venezuela y Ecuador que eran miembros de la OPEP. Mientras los países centroamericanos negociaron con ellos un tratamiento preferencial, las dictaduras del Cono Sur, hostiles por razones ideológicas a la organización petrolera, se abstuvieron y prefirieron que sus países pagaran los costos.²

El impacto de la crisis de 1973 tuvo que ver con lo siguiente: los precios internacionales del petróleo se multiplicaron por tres. Era la primera vez que un grupo de países en desarrollo desafiaba al mundo desarrollado. Sin embargo, uno de los resultados fue que el alza en los precios del petróleo originó una redistribución del ingreso mundial y una concentración de fondos en los grandes centros financieros del mundo. Este hecho posibilitó que los países en vías de desarrollo encontraran una coyuntura excepcional de liquidez en los mercados financieros. Como resultado, la deuda externa de los países latinoamericanos creció. Para decirlo en los términos de la historiadora de la economía Rosemary Thorp, los “*países latinoamericanos se habían endeudado más de lo sostenible y los bancos internacionales habían prestado bastante por encima de un nivel razonable de riesgo,*” Cuando México suspendió el servicio de su deuda externa desencadenó una espiral de graves consecuencias para las sociedades latinoamericanas que tuvieron que experimentar los efectos de los planes de ajuste estructural y refinanciación de la deuda.

Relaciones internacionales de América Latina

La guerra fría en las Américas

La primera aplicación de la guerra fría se cumplió en Guatemala donde el gobierno de Estados Unidos llevó a cabo en 1954 una operación para derrocar al presidente constitucional Jacobo Arbenz. Este presidente, al igual que su antecesor, Juan José Arévalo, se había empeñado en un conjunto de reformas para modernizar Guatemala. Una de ellas fue la reforma agraria, para la cual fueron expropiadas grandes propiedades improductivas. Una de las empresas afectadas, la United Fruit Company, estrechamente conectada con los dos hermanos Dulles, (John Foster, Secretario de Estado y Alan, director de la CIA) rechazó la indemnización ofrecida y buscó la intervención del gobierno de los Estados Unidos. El presidente Eisenhower calificó el problema como una proyección del conflicto mayor entre Este y Oeste y aprobó el plan de operaciones que incluía acciones encubiertas y apoyo a un grupo de oficiales convenientemente contactados para encabezar la rebelión contra el presidente. Este operativo, diseñado por la CIA, que fue bautizado con el nombre de “Éxito” contó con una previa aprobación de la OEA: reunida en Caracas la asamblea de la organización, aprobó un proyecto de resolución presentado por Dulles según la cual la instauración de un régimen comunista en el hemisferio sería considerada una amenaza al sistema interamericano que habilitaría a la aplicación del tratado de Río. Luego, el desenlace fue rápido: una rebelión militar asistida en armamentos desde Estados Unidos puso fin al gobierno de Arbenz quien partió al exilio mientras el general Castillo Armas, jefe del levantamiento, asumía la presidencia.

² Pérez Antón, Romeo y Lincoln Bizzozero, “A política internacional do Uruguai na democratização,” *Contexto Internacional* N° 4/5, 1986-1987.

Cinco años más tarde, la revolución liderada por Fidel Castro triunfaba en Cuba. Las repercusiones de este triunfo fueron enormes: en Estados Unidos hubo al principio una gran simpatía por la revolución dirigida por un conjunto de jóvenes comandantes rebeldes que habían derrotado una dictadura plenamente desacreditada, y en América Latina, en varios países surgieron movimientos que se inspiraban en la estrategia desarrollada en Cuba para impulsar un programa de cambios.

Las relaciones entre el gobierno cubano y EEUU se volvieron rápidamente muy tensas: las medidas de reestructuración de la economía que planeó el Che Guevara y que comenzaron con la nacionalización del sistema telefónico controlado hasta entonces por la ITT, prosiguieron con la reforma agraria y la firma de un tratado comercial con la URSS. Cuando las compañías petroleras americanas se negaron a refinar el crudo de origen soviético, el gobierno cubano tomó el control de las refinerías al tiempo que Eisenhower suspendía la cuota cubana de azúcar de 900.000 toneladas cerrando así el principal mercado para las exportaciones cubanas. Sin embargo, Cuba encontró rápidamente un sustituto en el mercado de la Unión Soviética.

Estos eventos precedieron el intento de EEUU de derrocar al régimen cubano con el mismo modelo aplicado antes en Guatemala: éste fue el desembarco en Bahía de Cochinos, en abril de 1961, una operación que en contraste con la anterior fue caracterizada como “el fracaso perfecto”. La derrota de la operación, organizada por la CIA con la cooperación de sectores del exilio cubano en Miami, fue absoluta. Los invasores fueron en su mayor parte arrestados y liberados mucho más tarde, en un canje por tractores. En las Naciones Unidas, el embajador Adlai Stevenson tuvo que confrontar la condena de muchos gobiernos de América Latina.

Alianza para el Progreso

Esa derrota indujo al presidente Kennedy a ofrecer ante los latinoamericanos una alternativa que calificó como “revolución pacífica.” Este fue el programa de Alianza para el Progreso que fue un proyecto diseñado para diez años con una financiación de 20 mil millones de dólares a reformas para el desarrollo de América Latina, principalmente en proyectos de vivienda, salud, educación y empleo. La iniciativa daba continuidad a un proyecto anterior del presidente brasileño Kubitschek el cual fue objeto de gran expectativa, inclusive de Fidel Castro quien participó en una de las discusiones en Buenos Aires. La idea base del programa de Alianza para el Progreso era la de buscar a través del desarrollo económico el freno a movimientos revolucionarios y la consolidación de la democracia. Así quedó constituido el Comité Interamericano de Alianza para el Progreso que realizaría su primera reunión general en el invierno de 1961 en Punta del Este. El presidente Kennedy se involucró personalmente en el proyecto y durante su gira en América Latina enfatizó los beneficios futuros. Gran parte de la ayuda se destinaría a financiar importaciones necesarias para la industria. Otras áreas prioritarias eran agricultura, desarrollo rural y urbano. El modelo adoptado era el de préstamos por programas, más tarde sustituido por el de préstamos por sectores.

La tensión entre Cuba y Estados Unidos fue escalando: las acusaciones del gobierno de Venezuela de interferencia cubana en asuntos internos y conexión directa con las guerrillas que operaban en el interior montañoso del país, culminaron en ruptura de relaciones y en la decisión de la Conferencia de la OEA en Punta del Este, en enero de 1962, de expulsión del sistema interamericano. El bloqueo económico se sumó al bloqueo diplomático del cual sólo México se abstuvo de participar: fue el único país que no rompió relaciones con Cuba. Pocos meses más tarde de la conferencia de OEA, un avión americano logró fotografiar los emplazamientos de misiles de factura soviética. Esta crisis, que puso al mundo en vilo y que llevó a muchos a pensar en el desencadenamiento de una tercera guerra mundial, se resolvió finalmente en un acuerdo: la URSS accedió a retirar los misiles, EEUU se comprometió a no invadir la isla. La sólida alianza de Cuba y el campo socialista quedó confirmada el año siguiente durante la visita de Fidel Castro a Moscú.

En lo que se refiere a la Alianza para el Progreso, ella no logró sobrevivir mucho tiempo a su autor, el presidente asesinado en 1963. Hacia 1965, se comprobaba una parálisis casi general en todos las áreas de acción. El presidente chileno Eduardo Frei decía que la alianza había empezado a “perder su rumbo.” Por otra parte, dos grandes fracasos marcaron el fin del proyecto: dos de los países que habían recibido la mayor ayuda, sufrieron rupturas institucionales: Brasil, con el golpe de Estado de 1964 que inauguró un período dictatorial de 20 años, y República Dominicana, invadida en 1965 por fuerzas de infantes de marina de los Estados Unidos.

Algunos movimientos guerrilleros de la primera hora desaparecieron: en Venezuela una negociación conducida por el presidente Rafael Caldera obtuvo la desmovilización del movimiento y su incorporación en la vida civil y en la práctica política legal. El movimiento encabezado por el Che Guevara en Bolivia terminó trágicamente cerrando así un ciclo en la historia de la revolución en Latinoamérica.

Hacia la autonomía en política exterior

Desde mediados de los años ‘60 los cambios en el sistema internacional hicieron posible un margen mayor para la autonomía en la política exterior de los países latinoamericanos, especialmente los ubicados en el entorno de la cuenca del Caribe (México, Colombia, Venezuela) mientras que en los países del Cono Sur se afirmaron tendencias que culminaron más tarde en la doctrina de la seguridad nacional y la afirmación del modelo político que el politólogo argentino Guillermo O’Donnell designa como “Estado burocrático-autoritario.” Así, a comienzos de los ‘70 dos áreas se diferenciaban en América Latina: el sur con regímenes dictatoriales cívico-militares y con políticas de alineamiento automático con Estados Unidos; el Norte de Sudamérica y área del Caribe con mayoría de gobiernos democráticos y esfuerzos por impulsar políticas exteriores independientes. Como en una clase posterior en este curso se examinará el proceso del Cono Sur, esta clase estará dedicada a los países de la segunda área.

Decíamos que los cambios en el sistema internacional hicieron posible márgenes mayores de autonomía: esos cambios tuvieron que ver en primer término con la distensión entre las dos superpotencias y los avances de la coexistencia pacífica y la relación bilateral. En

segundo término con el surgimiento de nuevos polos de poder económico en el mundo: Japón, el Mercado Común Europeo. En tercer término, con la aparición de nuevos agrupamientos de países no industrializados: NOAL y OPEP. En cuarto lugar, la erosión de la hegemonía de Estados Unidos tras la derrota de Vietnam y la pérdida de credibilidad que produjo el escándalo de Watergate en la percepción de los latinoamericanos. La crisis del petróleo de 1973 generó nuevas articulaciones entre países petroleros de América Latina y otros países petroleros. Como resultado de estos cambios aumentó el poder negociador de algunos países latinoamericanos y esa realidad se manifestó en algunos procesos nuevos en las relaciones internacionales de la región.

- El restablecimiento de las relaciones con Cuba: además de México que nunca las rompió, varios países comenzaron a restablecer relaciones diplomáticas con el país caribeño. En el marco de una política de “pluralismo ideológico” Colombia y Venezuela reanudaron relaciones y comenzaron a participar en distintos esquemas de cooperación.
- El desarrollo de la integración sub-regional dio origen a tres grupos de países: el MCC, el CARICOM y el Pacto Andino. En el origen de estos proyectos, fue fundamental el pensamiento y las recomendaciones de la CEPAL que veía en la integración la estrategia apropiada para combatir las consecuencias negativas del pequeño tamaño de los mercados nacionales.
- Amistad y cooperación con el Chile de Allende aunque luego se produjo la salida de Chile del Pacto Andino en 1976.
- Las negociaciones de Panamá con EEUU, con el respaldo explícito de los gobiernos de Colombia y Venezuela culminaron en 1977 en el Tratado Torrijos-Carter de devolución del canal a los panameños.
- El triunfo de la revolución sandinista en 1979 puso fin a una de las dictaduras más sanguinarias en la historia del continente pero fue pronto seguida por la intervención encubierta en la forma de una “contrarrevolución” entrenada y financiada desde EEUU.
- La Iniciativa de Contadora de 1983.

La integración de América Latina siguió dos canales diferentes: la creación de un área de libre comercio para toda la región y la conformación de grupos de países reunidos por razones de afinidad productiva o vecindad geográfica. La primera alternativa se manifestó en la creación en Montevideo por el Tratado de 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC. Su objetivo era constituir un área de libre comercio en el plazo de 20 años y para ello, eliminar gradualmente los aranceles. Si bien se realizó un considerable esfuerzo en la eliminación de barreras al comercio y

se produjo un incremento importante en el intercambio dentro de la región, los objetivos estaban lejos de ser alcanzado en 1980, razón por la cual se impuso una reformulación del Tratado con lo cual se dio origen a la actual ALADI.

En otra dirección, la integración obtuvo resultados más efectivos con la formación de grupos sub-regionales. El primero de ellos fue el Mercado Común Centroamericano, surgido de una reunión de la CEPAL en 1951. Luego de una fase de negociaciones quedó finalmente constituido este grupo con las cinco repúblicas centroamericanas que firmaron el tratado de 1960.

Las nuevas repúblicas nacidas de la descolonización en el Caribe conformaron primero una asociación para el libre comercio con la sigla CARIFTA. Más tarde y con nuevas incorporaciones, en 1973 fue firmado el tratado de Chaguaramas que dio nacimiento a CARICOM. Esta asociación se beneficiaba a su vez de los acuerdos preferenciales firmados con sus ex-metrópolis.

El Pacto Andino, oficialmente designado Acuerdo de Cartagena, nació en 1969, también de clara inspiración cepalina pero además de una reorientación de las políticas exteriores en países que comenzaron a asignar una prioridad nueva a la relación con los países de la región, algo que en Colombia, un país de fuerte tradición clásica y amor por el latín, fue designado como *Respice Similia*, “mira a tus iguales.” El Pacto Andino no fue exclusivamente un esquema de integración económica sino que avanzó hacia la práctica de una diplomacia multilateral de escala regional. En clara demostración de autonomía, los países andinos decidieron otorgarle al Frente Sandinista de Liberación Nacional, entonces en lucha contra la dictadura de Somoza, el carácter de fuerza beligerante.

Otro evento que puso en manifiesto la práctica de la autonomía en política exterior tuvo que ver con las negociaciones para el traspaso del canal a la jurisdicción panameña. En este proceso participaron activamente los gobiernos de Colombia, México, Venezuela y Costa Rica, firmantes del Acta de Panamá del 24 de marzo de 1975, por la cual esos Estados daban todo el respaldo al gobierno de Omar Torrijos. La resistencia en Estados Unidos contra la devolución del canal fue muy fuerte pero finalmente, se llegó a la firma del Tratado Torrijos-Carter de 1977, por el cual se establecía un cronograma para la cesión de las instalaciones canaleras.

Indudablemente, el gran acontecimiento de la historia centroamericana de finales de los ‘70 fue el triunfo de la revolución sandinista. La represión desencadenada por la dictadura de Somoza no había logrado aplastar el movimiento cuyo arraigo en las masas campesinas se mantuvo firme tanto como el respaldo internacional que recogió en Latinoamérica. Luego de varios actos de gran impacto, como la toma del Palacio Nacional por Edén Pastora, las fuerzas sandinistas entraron finalmente en Managua, en lo que parecía una reedición de la entrada del ejército rebelde en La Habana. Las medidas de gobierno se orientaron hacia las políticas sociales de salud y educación y a la reforma agraria en un país que había sido convertido en una enorme hacienda de propiedad de la familia Somoza. En educación los resultados fueron notables en corto tiempo, con la reducción del analfabetismo. Pero la

revolución sandinista atravesó por varios problemas internacionales. No fueron fáciles las relaciones con la Iglesia Católica que no toleraba la presencia de curas como el padre Ernesto Cardenal en un gobierno marxista. En su visita al país, Juan Pablo II dedicó palabras muy duras al sacerdote que se arrodilló ante él para saludarlo.

Consecuencias más graves tuvo la hostilidad de EEUU. La aproximación a la Unión Soviética, aunque se cumplía en plena fase de distensión internacional, dio lugar a una reedición del discurso de la guerra fría. El presidente Ronald Reagan hizo de Nicaragua el blanco de reiterados ataques verbales que sindicaban al pequeño país centroamericano como una grave amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Pronto quedó organizada una fuerza de contrarrevolución financiada y entrenada desde EEUU con participación de la CIA y de algunas figuras del entorno más cercano al presidente como el asesor Oliver North, quien actuó como coordinador entre todos los sectores involucrados y los gobiernos cuyos territorios fueron utilizados para las operaciones de la contra. Paralelamente se cumplieron acciones militares de mayor alcance como el minado de los puertos de Nicaragua, un hecho que motivó la demanda de este país ante la Corte Internacional de la Haya la cual terminó fallando a favor del gobierno sandinista. El escándalo Irán-Contras que estalló cuando la prensa de Estados Unidos divulgó los detalles puso en conocimiento general las intrincadas conexiones que incluían a la contra, a Oliver North, al narcotráfico y al tráfico de armas con centro en Irán. El desprestigio de esa organización alcanzó su nivel máximo y tuvo un discreto final con la renuncia de North, aceptada por el presidente. Con toda esa hostilidad, el gobierno sandinista pudo concluir el mandato en el término constitucional y transferir la presidencia a la presidenta electa por el partido de oposición, Violeta Chamorro.

La crisis en torno a Nicaragua tuvo un correlato en la situación de extrema violencia en El Salvador donde el enfrentamiento entre las guerrillas del Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí y el gobierno autoritario sostenido por Washington. La resistencia de la sociedad civil a la represión indiscriminada cobró una víctima de primera importancia en la figura de Monseñor Romero.

Los países del área emprendieron una acción diplomática para frenar la desestabilización de la región. Este fue el origen de la Iniciativa de Contadora, acuerdo logrado en 1983. El punto de partida fue una propuesta del gobierno mexicano, rápidamente acogida por los gobiernos de Colombia, Venezuela y Panamá. El objetivo era conducir a todas las partes en conflicto a la mesa de negociaciones para lograr la paz. A partir de la firma del acuerdo, quedó constituido un grupo de ministros que se abocaron a una intensa diplomacia regional, con giras a la zona de conflicto y entrevistas con los diversos actores políticos. La iniciativa obtuvo su mayor triunfo diplomático con la declaración 530 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que daba apoyo al Grupo de Contadora y realizaba un llamado para que todos los Estados interesados cooperasen francamente a fin de superar el conflicto. En el ámbito latinoamericano, se constituyó el Grupo de Apoyo a la Iniciativa de Contadora formado por 4 países uno de los cuales era Uruguay, que por entonces estaba reintegrándose al conjunto de naciones democráticas. La fusión de los dos grupos, el inicial y el nuevo, de apoyo, dio origen al grupo de los 8 el cual daría origen más tarde al Grupo de Río.