

**Escenarios post 11 de Septiembre.  
El futuro de las  
relaciones interamericanas**

**Jonathan Hartlyn  
Francisco Rojas Aravena  
Lars Schoultz  
Barbara Stallings  
Diana Tussie**

**Nueva Serie FLACSO**

## **Escenarios post 11 de Septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas**

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo institucional recibido de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

327 Hartlyn, Jonathan; Rojas-Aravena, Francisco; Schoultz, Lars; Stallings, Barbara; Tussie, Diana.

R741 Escenarios post 11 de Septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas. Santiago, Chile, FLACSO, 2002.

47 p. Nueva Serie FLACSO

ISBN: 956-205-175-7

RELACIONES INTERNACIONALES / RELACIONES ECONOMICAS  
INTERNACIONALES / POLITICA EXTERIOR / AMERICA LATINA /  
ESTADOS UNIDOS

© Santiago, noviembre 2002, FLACSO-Chile. Inscripción N° 129.343. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos, Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfonos: (562) 2900 200 Fax: (562) 2900 270

Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)

FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Nueva Serie Flacso: A.Dos Diseñadores

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

# Índice

**Presentación** ..... 7

**América Latina enfrenta una nueva y más profunda crisis**  
Francisco Rojas A. .... 11

**Relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina  
después del 11 de Septiembre**  
Barbara Stallings ..... 17

**Cambios globales y su relación con la política:  
Algunas reflexiones sobre América Latina en el cambio de siglo**  
Jonathan Hartlyn ..... 23

**América Latina: Paradigmas en crisis**  
Diana Tussie ..... 35

**La política estadounidense hacia Latinoamérica:  
Objetivos fundamentales y desarrollos recientes**  
Lars Schoultz ..... 41

# RESUMEN

Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos marcaron un antes y un después en la política exterior de ese país y alteraron significativamente los niveles de importancia asignados a las distintas regiones del mundo.

América Latina actualmente no concita la atención del país del norte, y enfrenta además agudas y profundas crisis económicas y políticas. Este escenario vuelve incierto el futuro de la región. Al parecer, y tal como lo señalan algunos de los autores que aquí escriben, la salida debe buscarse al interior de América Latina.

El desafío es definir una agenda económica y política que permita la articulación e interrelación entre Estados Unidos, América Latina y el resto del mundo.

En este contexto los autores analizan lo que han sido las relaciones interamericanas en los últimos años, y exploran tentativamente algunos caminos que permitirán enfrentar de manera adecuada y en un contexto democrático, el escenario de crisis e inseguridad global.

# SUMMARY

The 9/11 events in the United States marked a deep change in the foreign policy of that country, significantly altering the priority assigned to different regions in the world.

The region is experiencing profound economic and political crises, which turn its future uncertain. Today, Latin America does not draw the attention of the United States. According to some of the scholars writing in this work, it seems that the way out must be found within the Latin American region.

The challenge is to define an economic and political agenda allowing to construct the interrelations of the United States with Latin America and the rest of the world.

In this context, the authors analyze the history of the inter-American relations in the last few years, and tentatively explore some paths that might help facing in the right way the critical scenario and global insecurity in a democratic frame.

# PRESENTACIÓN

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en conjunto con el Consorcio de Estudios Latinoamericanos de las Universidades de Duke y Carolina del Norte, realizaron el seminario “*El futuro de las relaciones Interamericanas*” en la sede de FLACSO-Chile, en abril de 2002.

Esta reunión contó con la participación de los profesores Francisco Delich, Presidente del Consejo Superior de FLACSO; Francisco Rojas Aravena, director de FLACSO-Chile; Lars Schoultz, Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Carolina del Norte; Bárbara Stallings, Profesora del Watson Institute for International Studies, Brown University, y consultora de CEPAL; Jonathan Hartlyn, decano del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Carolina del Norte; y Diana Tussie, Directora del programa de Economía Internacional de FLACSO-Argentina.

Lars Shoultz expuso sobre las relaciones internacionales en los noventa, en el contexto del futuro de la política de Estados Unidos hacia América Latina. Destacó que Estados Unidos posee una política basada en tres elementos principales: el peso de los factores domésticos; la satisfacción de sus intereses en el bienestar económico; y las preocupaciones relativas a la seguridad. Expresó que la política de Estados Unidos posee una alta fragmentación temática, precisando que América Latina no ocupa un lugar preponderante en las prioridades de ese país.

Por su parte, Barbara Stallings analizó las relaciones interamericanas después del once de septiembre. Según la académica, la actual administración Bush buscó situar a América Latina en un lugar privilegiado de su agenda. Sin embargo, los acontecimientos cambiaron el rumbo de la política estadounidense, debiendo focalizar sus preocupaciones en otras regiones. Stallings resaltó la necesidad de que América Latina desarrolle su propia agenda y que a partir de ésta

establezca un programa proactivo con el objetivo de insertarse a nivel internacional de forma más efectiva. En este sentido, señaló que los países latinoamericanos deben participar en la economía mundial y generar iniciativas y políticas en este ámbito, ya que en este período es poco lo que se puede esperar desde Estados Unidos, la Unión Europea o los países asiáticos. Destacó también el impacto negativo para América Latina de los atentados del once de septiembre, entre los que incluyó el impacto en la región de la recesión en Estados Unidos, la falta de avance en el TPA y el empantanamiento de los temas comerciales en el Congreso de ese país.

El profesor Jonathan Hartlyn expuso sobre las relaciones interamericanas y el impacto de los procesos democratizadores de la región. El académico enfocó este tema a partir de tres parámetros: visiones sobre la democracia y el peso del minimalismo en el concepto democracia- elecciones; la expansión de la ciudadanía como un fenómeno local y global; y las restricciones de los factores económicos y de representación. Sobre estos factores, Hartlyn efectuó un análisis histórico de los procesos de construcción democrática en América Latina y las dificultades de institucionalización que se han expresado en los últimos años. El tema del debilitamiento del rol de los partidos políticos y como esto último afecta a la democracia fue otro de los puntos destacados de esta exposición.

Diana Tussie se refirió a los temas de participación ciudadana en procesos de definición de políticas económicas internacionales. En este contexto, dio a conocer algunos de los resultados del proceso de investigación que se realiza en FLACSO- Argentina en este ámbito y distinguió las formas de participación en los diferentes organismos financieros internacionales. En esta intervención se destacaron además los cambios en el Estado y cómo los procesos de reforma y apertura comercial requieren de participación estatal, mientras que los procesos financieros pasan por sobre las políticas estatales.

Finalmente, Francisco Delich clausuró el seminario rescatando tres puntos sustanciales del debate: la desaparición de la distinción entre lo interno y lo externo; la vinculación entre la sociedad civil y el Estado como un nuevo y determinante factor después de la guerra fría; y la crisis de los partidos políticos previo a las crisis financieras y al derrumbe de algunos sistemas políticos en América Latina. En ese sentido, destacó la necesidad de replantear las claves interpretativas existentes, sobre la base de la cooperación académica intra- lati-

noamericana en asociación con centros de Norteamérica y Europa en el contexto de occidente.

Debido a la importancia que reviste la crisis latinoamericana y su impacto en el futuro de las relaciones internacionales, hemos incluido un texto de Francisco Rojas, Director de FLACSO-Chile, basado en la presentación que hiciera en la IV Reunión Ministerial de la Red sobre Seguridad Humana.

Agradecemos a los profesores Stallings, Hartlyn, Tussie, Schoultz y Rojas por su aporte y participación en este debate, así como por su contribución con sus artículos para la publicación de este libro.

Agradecemos también la colaboración de Carolina Stefoni, quien participó en la organización del seminario y en la edición de la publicación que aquí se presenta.

Esta actividad se desarrolló en el contexto del programa de colaboración FLACSO y el Consorcio de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Carolina del Norte, en Chapel Hill y la Universidad de Duke. Este programa cuenta con el apoyo de la Fundación Ford. FLACSO agradece de manera especial a la Fundación Ford su apoyo institucional que hace posible esta publicación como parte de las actividades académicas de la institución.

# América Latina enfrenta una nueva y más profunda crisis\*

Francisco Rojas Aravena\*\*

El capital de mayor valor de América Latina y el Caribe en su paz, su paz interestatal, su paz internacional. No obstante, los latinoamericanos y caribeños tenemos grandes temores y altas dosis de inseguridad. De allí la importancia de los objetivos que la Red sobre Seguridad Humana y de otras iniciativas tendientes a resolver los problemas vitales de las personas.

El derecho a la paz y el derecho al desarrollo son elusivos en nuestra región. Los conflictos intra-estatales generan grandes y graves problemas de inseguridad. Afectan a una parte importante de la población. Hay subregiones y países que evidencian tal deterioro que pueden ser calificados de situaciones críticas en el terreno humanitario. Cada una de estas situaciones específicas afecta la seguridad estatal y se proyectan al ámbito interestatal, regional e internacional. Un ejemplo de ello es la importancia que reviste la situación colombiana para América Latina. El conflicto interno desborda las fronteras e incide en una parte sustantiva de los países de la región. Tenemos una co-responsabilidad significativa en ese tema como latinoamericanos.

Esta región tiene grandes necesidades y crecientes temores.

En este hemisferio dos países están en guerra declarada: Estados Unidos frente al terrorismo global y Colombia frente a la insurgencia interna (guerrillas y paramilitares). También hay otros países que viven hace muchos años con leyes especiales como Cuba. Otros países, como Canadá, adoptaron leyes especiales en la lucha en contra del terrorismo global. Esto evidencia que la guerra tiene un alto impacto en esta parte del mundo, aunque no se precisa fácilmente.

---

\* Retomo las ideas principales de mi intervención en la Primera Sesión IV Reunión Ministerial de la Red sobre Seguridad Humana. Santiago de Chile, 2 y 3 de julio 2002 (nota del autor).

\*\* Director FLACSO-Chile.

Sobre tres países significativos de la región sudamericana, los analistas y muchos diplomáticos señalan que sus gobiernos no terminarán su mandato. Esto obviamente refleja una alta inestabilidad nacional y regional, y hace que la inversión externa y doméstica en esta parte del mundo sea más volátil. El “riesgo político” se incrementa y junto a ello caen los valores en la Bolsa y de los bonos de estos países; y en forma paralela, se incrementa de manera dramática el valor de los préstamos. Dos países de Sudamérica atraviesan por una profunda crisis que afecta al conjunto de sus sociedades y Estados. Una grave crisis política, que tiene consecuencias económicas y sociales tiene fracturada a Venezuela. La profunda crisis económica, que tiene un impacto político sustantivo y posee efectos devastadores se expresa con fuerza en la situación Argentina. Tres países vecinos no han logrado una estabilidad plena. Ecuador y Paraguay ya evidenciaban grandes falencias. Uruguay se ha visto arrastrado por la crisis de sus dos grandes vecinos. Brasil está siendo afectado no sólo por la crisis y el “efecto tango” sino por las especulaciones respecto a las elecciones en ese país. Cabe destacar que es la mayor economía latinoamericana y una de las diez economías más importantes del mundo. Una crisis financiera en Brasil tendría efectos globales. La estabilidad es imprescindible para el desarrollo. La crisis política en América Latina muestra una alta inestabilidad en la región, expresada en la economía, en la política y en muchos casos amenaza con una mayor polarización y estallidos sociales.

En América Latina la pobreza aumenta y también la inequidad. El Presidente Cardoso ha señalado reiteradamente: “Somos un continente pacífico en lo interestatal, pero injusto en lo social”. Ello incrementa la ingobernabilidad con graves efectos sobre las poblaciones lo que se expresa en inseguridad de la gente. Más temor y más necesidad.

La fractura en las sociedades de la región se expresa con graves daños para su población. En Colombia la manifestación más evidente es la guerra. En Argentina es la crisis económica. En Paraguay la ingobernabilidad. En Ecuador y Perú la inestabilidad. En países estables como Chile la población demanda mayores tasas de crecimiento económico. Los conflictos nacionales y su proyección subregional se ven agravados por la acción de las redes criminales transnacionales. Las drogas incrementan la corrupción y con ello debilitan las instituciones, por lo tanto, no son sólo un tema de salud pública. Es más, en muchos países y en parte importante de las grandes ciudades, las drogas

incrementan la violencia urbana. El terrorismo también ha estado presente en América Latina. El terrorismo global cometió atentados de gran magnitud en Argentina (contra la Embajada de Israel y la AMIA). En Perú el terrorismo tomó la Embajada de Japón, durante largos meses. La “industria del secuestro” causa estragos en muchos países de la región. Grandes ciudades de Brasil han detectado el accionar no sólo de delincuentes nacionales en esta “industria” sino delincuentes venidos de distintos países. El tráfico de personas y las migraciones se han incrementado como producto de las distintas crisis que padecen los países de la región. Ello ubica como destinos a Estados Unidos, la Unión Europea y también, a algunas partes de la propia América Latina. Lo anterior evidencia grandes dificultades de gobernabilidad.

Todo esto se da en un marco de debilidad institucional y de debilidad democrática. Se percibe un descontento con la democracia. La inmensa mayoría de los latinoamericanos, en más de un 60% señala que la democracia es el gobierno preferible. Sin embargo, el descontento con la democracia aumenta en distintos países. En otros, el respaldo a la democracia cae de manera brutal. El nivel de satisfacción con la democracia, en países como Paraguay, no alcanza al 15% y en otros países ha caído del 40 al 20%. Esto hace que se erosione un valor básico: el valor de la confianza. La carencia de confianza reduce las posibilidades de asociación y produce una débil respuesta, que incluso limita la participación ciudadana. El resultado es una baja y decreciente capacidad de gobernabilidad.

Establecer acciones tendientes a crear bienes públicos internacionales, a perfeccionar los existentes como lo ha planteado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la CEPAL, FLACSO y otros organismos de carácter internacional constituye una meta importante para crear estabilidad global. Esta institucionalidad permitirá gobernar la globalización y generar un mundo sin temor y con menos necesidades.

Lo anterior requiere de acciones efectivas. Cuatro áreas poseen importancia en el contexto de la Red de Seguridad Humana y de la Coalición de Democracias: 1° Reafirmar los valores compartidos. Nuestro pensamiento similar sobre seguridad humana debemos reafirmarlo y difundirlo.

2° Diseñar y visualizar normas e instituciones internacionales que cumplan los propósitos compartidos. La Red sobre Seguridad Humana en sus orígenes abor-

dó temas de alto impacto internacional, con gran éxito, como el tema de las minas antipersonales. En el ámbito de armas livianas también se pueden alcanzar éxitos significativos pese a la oposición del principal poder en el mundo.

3° La creación de nuevos bienes públicos internacionales es lo que posibilitará hacer efectivos los derechos. Debatir, proponer y promover en el ámbito regional y global algunos bienes públicos específicos para limitar el uso de la fuerza, reducir el temor, y algunos otros que incrementen la cooperación para reducir las necesidades, es una tarea pendiente y de gran urgencia.

4° Consolidar una coalición global por la Seguridad Humana y una Red Global Pro Democracia. Esta alianza debe ocupar los foros globales para ubicar la dimensión de Seguridad Humana como un eje de comprensión de la situación mundial. Por ejemplo, ubicar el tema de la Seguridad Humana en la Cumbre de las Democracias, es una posibilidad real dada la participación efectiva de todos los países de la Red en esta Cumbre Mundial.

Estos objetivos permitirán que los países puedan articular de mejor manera iniciativas y esfuerzos que permitirán la acción mancomunada del Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil.

El reconocimiento de derechos no es suficiente. Deben existir instituciones que los garanticen y posibiliten su ejercicio. El desarrollo institucional internacional responde a un esfuerzo compartido. Es una acción de corresponsabilidad y una proyección de la asociación y solidaridad humana. La inversión en capital institucional es la que hace la diferencia en los momentos de crisis. A mayor fortaleza institucional mejor capacidad para enfrentar las dificultades.

El multilateralismo da fuerza a este capital institucional. Es un rol crucial de la Red de Seguridad Humana y de la Coalición de Democracias, incrementar el diálogo multilateral. El capital institucional y el multilateralismo posibilitan crear normas y reglas que contribuyan a la estabilidad global y regional.

El rol de la academia y el trabajo mancomunado de los académicos, altos funcionarios de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONGs, permiten una mejor comprensión de los nuevos procesos que enfrentamos como sociedades y abre oportunidades de cooperación que fueron inexistentes en las etapas anteriores del sistema internacional.

Los académicos pueden efectuar un aporte específico, contribuyendo a conceptualizar, sistematizar, problematizar las distintas situaciones y hechos que afectan al desarrollo de la humanidad, con perspectivas locales, regionales y globales. También deben avanzar en prever y proyectar el conocimiento de hoy sobre las consecuencias del mañana. Poseen una importante tarea en relación a la prevención y anticipación. Junto con ello deben avanzar en la proposición y sugerencia de políticas. Instrumentos esenciales son el carácter comparativo de los estudios y la sistematización de conocimientos sobre buenas prácticas sobre temas específicos. Ambos aspectos permiten una acumulación de conocimientos y experiencias.

El debate abierto, la rigurosidad de los análisis y la creación de arenas, que permitirán diagnósticos compartidos, y la producción de recomendaciones de política son tareas cruciales que no podemos eludir desde el campo académico. Asumirlos contribuirá a la democracia y al fomento de la seguridad con rostro humano.



# Relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre

Barbara Stallings\*

En este documento se analizan algunas ideas iniciales acerca de cómo se han visto afectadas las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina por los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre del 2001. El impacto ha surgido a través de dos formas: en las acciones (o inacciones) comprendidas en las políticas gubernamentales y en los efectos indirectos resultantes de la recesión económica en los Estados Unidos. En ambos casos, el impacto ha sido negativo. El argumento planteado es que Bush realmente deseaba mejorar las relaciones, pero – como ha sucedido otras veces en el pasado – tuvieron lugar sucesos que son considerados más importantes para los intereses de los Estados Unidos. México ha sufrido los mayores efectos de este cambio, principalmente porque había sido quién mayores beneficios había obtenido en los primeros meses de la administración Bush. El resto de la región ha experimentado secuelas similares, aunque con menor intensidad. La lección que se puede sacar de todo esto pareciera ser que América Latina debe diseñar su propia agenda si desea que sus relaciones económicas internacionales promuevan el desarrollo. No debe ni puede descansar en los Estados Unidos ni en nadie más.

## Antecedentes

- Bush I (1989-1992): La orden del día parecía ser un nuevo interés en las economías del hemisferio, tanto en la Mexicana como en las del resto de la región. Si bien, el mayor impulso para las negociaciones relacionadas con el NAFTA vino del gobierno de Salinas, el planteamiento de Bush “Enterprise for the Ameri-

---

\* Profesora del Watson Institute for International Studies, Brown University. Consultora CEPAL.

cas Initiative” en 1990 constituyó un paso importante por parte de los Estados Unidos. Sin embargo, todo aquello que fuera más allá de la retórica, fue dejado en manos del sucesor de Bush, en cuanto los problemas de Europa Oriental y del Medio Oriente eclipsaron la situación de los vecinos.

- Clinton (1993-2000): Clinton invirtió una cantidad razonable de capital político para obtener la aprobación al tratado del NAFTA, seguido por la Cumbre de Miami en 1994. Al prometer extender los beneficios que disfrutaba México a los demás países de la región, a través del Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA en inglés, ALCA en español), parecía comprometerse en revitalizar las relaciones del hemisferio. Si bien se establecieron grupos de negociación para el ALCA, no hubo mucho seguimiento a nivel presidencial. En esta ocasión se interpusieron los problemas internos y los partidos políticos.
- Bush II (2001- ): Desde los inicios de la campaña presidencial, se prometió que América Latina desempeñaría un papel central en la política exterior de Bush II (“... no como una idea de último momento, sino como un compromiso fundamental”). El énfasis principal estuvo puesto en México, lo cual no sorprende debido a los vínculos entre Bush y Fox en el pasado. Uno de los actores principales en este sentido fue Jorge Castañeda, quien diseñó una agenda para los dos países, destinada no solo a estrechar los lazos, sino también a aumentar la autonomía internacional de México. El punto central de la agenda fue el problema de la inmigración, pero también tuvo importancia el comercio y las inversiones. Más allá de México, se revivió el ALCA y las negociaciones se aceleraron. Con posterioridad, la Cámara debía aprobar la vía rápida (TPA). Parecía ser la mejor oportunidad en una generación, para que las economías de América Latina ocuparan un lugar de importancia y de una forma positiva, en la agenda de Estados Unidos.

## Secuelas sobre la política económica de Estados Unidos después del 11 de Septiembre

- La víctima inmediata después del 11 de septiembre fueron las relaciones entre Estados Unidos y México. Sólo la semana anterior al 11 de septiembre,

la visita de Fox a Washington parecía augurar un gran avance en algunos de los principales problemas de la agenda bilateral. Sin embargo, con el problema de la inmigración por delante era obvio que las preocupaciones en torno a la seguridad se iban a interponer en el camino de las nuevas iniciativas en políticas extranjeras.

Por otra parte, la abrupta desaceleración de la economía mexicana - como resultado directo de la desaceleración de la economía norteamericana - que ya estaba en curso, pero que se vio exacerbada por el 11 de septiembre, estaba aumentando las críticas a la apertura impulsada por Fox-Castañeda hacia los Estados Unidos.

- En cuanto al resto del hemisferio, las negociaciones en relación con el ALCA continuaron (y se aceleraron las negociaciones bilaterales con Chile), pero muchas acciones individuales de los Estados Unidos comenzaron a sembrar dudas sobre las intenciones finales del gobierno. A este respecto resaltan numerosos ejemplos: en primer lugar, el Senado aún debía aprobar la TPA; segundo, como parte de las negociaciones sobre la TPA en la Cámara, Bush convino disposiciones que reconsiderarían las actuales concesiones comerciales para el Caribe y limitarían las importaciones de productos agrícolas desde América Latina. En tercer lugar, el Presidente no pudo obtener una extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA por sus siglas en inglés) a través del Congreso, a pesar de la obvia vinculación con la política sobre drogas, que posee una alta prioridad. Cuarto, la imposición de resguardos al acero, aun cuando los productores latinoamericanos estaban blindados frente a ello, produjo la impresión de que una vez más las políticas internas predominaban por sobre la política exterior. Finalmente, en quinto lugar, la administración deseaba ver la implosión de la economía argentina sin ofrecer ningún tipo de ayuda; de hecho Estados Unidos parecía estar dirigiendo la campaña en contra de ayudar a Argentina, a pesar de las peticiones de una serie de presidentes latinoamericanos, entre los que se dice se incluía a Fox. Se dijo que estas medidas (con excepción de la política argentina) correspondían al costo de llevar adelante la agenda sobre libre comercio, pero la urgencia había claramente desaparecido.
- El viaje de Bush a México, Perú y El Salvador durante marzo pasado tenía como objetivo demostrar que, a pesar de las apariencias, América Latina no

estaba olvidada. No obstante, lo único tangible que el Presidente llevó consigo fue la promesa, que precedió a la Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento del Desarrollo, en cuanto a incrementar la ayuda económica estadounidense en un 50 por ciento. El problema es que muy pocos países latinoamericanos cumplen con los requisitos para recibir el tipo de ayuda que está en discusión, por lo que sólo se podrían beneficiar las economías más pobres de la región. Para la mayoría de las economías de América Latina es más importante el capital privado. Los flujos de éstos, con la excepción de México, han disminuido drásticamente durante los últimos años.

- Además de las preguntas acerca de la dirección de la política oficial, resulta igualmente importante considerar las secuelas que ha tenido para Latinoamérica la desaceleración de la economía estadounidense. Si bien ella había comenzado claramente antes de los sucesos del 11 de septiembre, estos últimos exacerbaron el proceso y su impacto, afectando tanto a las relaciones comerciales como a las financieras. El intercambio comercial ha sido especialmente importante para México y América Central, quienes realizan la mayor parte de su comercio con Estados Unidos, mientras que las relaciones financieras han sido más importantes para Sudamérica. Al ser actividades del sector privado, ninguno de los flujos está sujeto a la política gubernamental de Estados Unidos, pero tiene una influencia fuertemente negativa en el contexto de las relaciones económicas oficiales entre Estados Unidos y América Latina.

## **Situación Económica de América Latina y Respuesta a Estados Unidos**

- Actualmente, América Latina está experimentando otra desaceleración económica, esto es, la tercera desde el fin de la crisis de endeudamiento a fines de los años 80. Podría decirse, sin embargo, que ésta es más seria que las otras dos, ya que comprende a más países que la crisis de 1995 y ha durado más que la de 1999. En realidad el impacto de la crisis asiática en América Latina nunca ha terminado. Hubo una aparente recuperación que fue sumamente débil y duró sólo un año (2000). Fue precisamente en una condición de debilitamiento, que las economías de la región se vieron aún más afectadas por los sucesos del 11 de septiembre.

- Si bien toda la región se ha visto afectada, es importante recalcar las diferencias entre las economías del norte y las del sur, ya que hay factores geográficos y estructurales que desempeñan un papel importante. La parte norte, esto es México, América Central y el Caribe, está mucho más vinculada con la economía estadounidense a causa de su cercanía geográfica. Además, ellos dependen en grado importante de los artículos manufacturados que venden a Estados Unidos a través de diversos convenios institucionales públicos y privados. En contraste, América del Sur posee mercados más diversificados, incluyendo un importante comercio intra-regional. Mientras éste último está dirigido principalmente a los artículos manufacturados, la mayor parte del comercio entre regiones se basa en los recursos naturales, tanto en bruto como procesados. Estas diferentes formas de inserción internacional proporcionan una dinámica diferente a las economías de América Latina; especialmente durante la segunda mitad de los años 90, la parte norte tuvo un desempeño mucho mejor que su contraparte del sur. A su vez, estas diferencias ayudan a determinar la importancia asignada a las relaciones económicas de todo el hemisferio.
- México, América Central y el Caribe demuestran mayor entusiasmo que América del sur frente a la posibilidad de un acuerdo de libre comercio. No obstante, existen diversos países sudamericanos que se muestran también muy interesados en tener algún convenio oficial con Estados Unidos. El ejemplo más obvio de ello lo constituye Chile, pero Colombia y Perú demuestran también muchos deseos de incorporarse al ALCA o establecer vínculos bilaterales. Brasil, por otra parte, debido a sus ambiciones hegemónicas continentales, preferiría adoptar una posición más autónoma y desearía influir en la posición que puedan adoptar sus vecinos del sur. Los recientes acontecimientos ocurridos en Argentina, vuelven ello más posible. Venezuela es un caso aparte, pero podría unir fuerzas con Brasil. Otros países más pequeños (Uruguay, Paraguay, Bolivia) recibirán una fuerte influencia de las políticas de sus vecinos más grandes. La situación después del 11 de septiembre parecería reforzar la posición de Brasil, debido tanto a las políticas de Estados Unidos como al hecho de que la depresión es percibida cada vez más por un número creciente de personas, como resultado de la apertura internacional.

## Interpretación y expectativas

- Me atrevería a sostener que Bush tenía un genuino interés en fortalecer los lazos económicos entre Estados Unidos y América Latina y que habría seguido en esa dirección. No podemos saber cuán lejos habría llegado, ya que una vez más aparecieron sucesos externos que forzaron el establecimiento de una agenda alternativa para el gobierno estadounidense. Si bien América Latina continúa teniendo una alta prioridad, el énfasis se ha desplazado desde los aspectos económicos hacia los asuntos políticos y de seguridad.
- Al mismo tiempo, no hay indicios reales de que las demás partes del mundo industrializado (Europa, Asia) estén especialmente interesadas en América Latina. Hay algunas negociaciones en curso, pero con muchos obstáculos. Uno de los observadores europeos mejor informados (Wolf Grabendorf) sugiere que América Latina ocupa una prioridad muy baja entre las naciones europeas y el cierre del IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) parece confirmar esta idea. Asia nunca le ha concedido mucha importancia a Latinoamérica a pesar de algunas limitadas negociaciones entre Japón, Corea y Singapur con Chile y México. Un enfriamiento de las relaciones económicas con Estados Unidos dejaría a América Latina sin otros “pretendientes” alternativos.
- De esta forma, la consecuencia es que América Latina necesita establecer su propia agenda económica, lo cual no significa volver a un enfoque encerrado en sí mismo; antes que ello la región necesita intentar diversificar sus socios y productos y buscar formas de mejorar su posición internacional. Esto comprendería dar pasos sólidos hacia una mayor competitividad por medio de mayores niveles de ahorro e inversión, mayor énfasis en el desarrollo de capital humano y más exportaciones. Quizás los convenios comerciales regionales puedan formar parte de esta agenda, pero ellos no serán de utilidad si en lugar de estimular la competitividad local, proporcionan protección contra la competencia internacional. La lección de los últimos seis meses es ya antigua: aún bajo las mejores circunstancias posibles, América Latina no puede depender de Estados Unidos u otros factores externos que le den liderazgo, para mejorar el desarrollo económico: éste debe hacerse en casa.

# Cambios globales y su relación con la política: Algunas reflexiones sobre América Latina en el cambio de siglo<sup>1</sup>

Jonathan Hartlyn \*

Sin reclamar gran originalidad, considero que el impacto de los cambios globales acontecidos en la región en décadas recientes ha sido contradictorio: Por una parte, se ha evidenciado un fuerte apoyo a la democracia electoral y a la expansión normativa de la ciudadanía; pero, a la misma vez, se observan fuertes constreñimientos en la calidad de éstas democracias, en términos socio-económicos y con relación al sistema de representación de las demandas ciudadanas.<sup>1</sup>

¿Cuáles han sido estos cambios globales? Me parece importante señalar que hay procesos que se remontan a la década de los ochenta y no solamente durante los noventa. En los 80s presenciamos la desarticulación de un viejo modelo o matriz, sin que hasta ahora se haya claramente establecido uno nuevo.<sup>2</sup> Esa desarticulación generalmente se inició con la crisis de la deuda, lo que conllevó a una crisis fiscal, acelerando el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En los noventa, se añaden ya más claramente los procesos de la globalización y el impacto del fin de la Guerra Fría.

---

\* Profesor Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill

1. Algunas de las ideas aquí expresadas han sido desarrolladas con más detalle en Jonathan Hartlyn, "Democracy and Consolidation in Contemporary Latin America: Current Thinking and Future Challenges," en Joseph S. Tulchin con Amelia Brown, comp., *Democratic Governance and Social Inequality* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002). La frase "la expansión normativa de la ciudadanía" tomada de Manuel Antonio Garretón, "Representatividad y partidos políticos: Los problemas actuales," Agosto, 1999 <<http://www.iigov.org/wwboard/messages>> .

2. Ver Manuel Antonio Garretón, Marcelo Cavarozzi, Peter Cleaves, Gary Grefffi, and Jonathan Hartlyn, *Latin America at the Start of a New Century: Toward a New Socio-Political Matrix* (Miami: North-South Center Press, forthcoming).

Durante los ochenta se da también un ciclo de procesos de democratización política en tres variantes, ya sean transiciones hacia la democracia como una restauración democrática en países que antes tenían importantes experiencias democráticas (como Chile o Uruguay), más bien fundacionales en países con poca historia democrática (como en muchos países de Centroamérica), o como procesos lentos de cambio que finalmente realizan un salto democrático (como en México).<sup>3</sup>

Al hablar de los cambios en las relaciones hemisféricas, típicamente se usan términos como la globalización y el neoliberalismo (como un aspecto de la globalización), así como viejos temas de las relaciones inter-estatales como la aspiración y/o capacidad hegemónica de Estados Unidos en el período posguerra fría. Asimismo, se considera la capacidad y la naturaleza de respuesta desde América Latina, incluyendo cuestiones vinculadas a mecanismos multilaterales y los esfuerzos de integración regional.

Creo que es necesario detenerse un momento en este punto y realizar una distinción entre globalización y neoliberalismo. Tal como lo indica Jeffrey Stark, considero que la globalización es un fenómeno de ámbitos amplios y diversos, una variable empíricamente y conceptualmente dinámica y de difícil categorización. La globalización no es un proceso homogeneizante. Como concepto, se refiere a un proceso social que combina una “reducción” de las barreras comunicacionales y temporales del mundo con una intensificación de una “conciencia de pertenencia global” por parte de los habitantes del planeta.<sup>4</sup> El neoliberalismo es una parte crucial de la globalización, que tiene que ver con la economía mundial – en la cual las finanzas, la producción y las redes de comercio se encuentran más y más integradas globalmente. Pero, el neoliberalismo es también una ideología, una forma de ver el mundo, un modelo de desarrollo basado en un Estado mínimo y una fe en los mercados globales (ideología promulgada por las instituciones financieras internacionales quienes, por lo demás, se están retrayendo de versiones más extremistas que promovían hace unos años).

---

3. Ver Manuel Antonio Garretón, *Hacia una Nueva Era Política: Estudio sobre las Democratizaciones* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995).

4. Jeffrey Stark, “Globalization and Democracy in Latin America,” en Felipe Agüero and Jeffrey Stark, comp., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami: North-South Center Press, 1998), pp. 67-96.

En relación al tema de la reducción del Estado, después de los ataques del pasado 11 de septiembre en Nueva York y Washington DC, vemos que el gobierno de Estados Unidos redescubre el Estado (mejor dicho, algunas partes del Estado), fortaleciendo aún más sus instintos unilateralistas, con un enfoque que enfatiza los temas del terrorismo y la percepción de amenazas a su seguridad nacional. En otros términos, desde ese momento el gobierno estadounidense sí comienza a considerar medidas de control de flujos financieros, controles de la frontera, de la inmigración, etc. antes resistidas. Asimismo, la lucha contra el narcotráfico se torna más ambigua- ya no necesariamente la meta central en Colombia, y con un perfil bajo en Afganistán frente a otros temas.

Simultáneamente, la debacle de la empresa Enron también mostró varios peligros de dejar demasiadas responsabilidades al mercado o al sector privado. Las turbias relaciones entre Enron, los medios, y las empresas que venden acciones y los múltiples conflictos de interés entre el mundo privado y el gobierno hicieron que el debate se enfocara en temas relacionados con auditorías externas, contabilidad y la necesidad de mayores regulaciones públicas al sector privado. Asimismo, se revitalizó el debate sobre cómo la donación de dinero a las campañas políticas pudo ayudar a “comprar” regulaciones deficientes o inexistentes.<sup>5</sup> Todo ello además de la vergüenza de las elecciones presidenciales del año 2000 que demostraron la incapacidad estatal de llevar adelante y en forma adecuada una elección, por contar con tecnología anticuada y procedimientos cuestionables.

Como resultado de lo anterior, temas y enfoques que antes se suponían centrales como mayor regularización de la inmigración y la lucha contra el narcotráfico, se han postergado a un segundo plano. Del mismo modo, vemos también como la administración Bush se distancia del libre comercio, respondiendo a una lógica electoral doméstica -por ejemplo, al imponer la protección al acero en vez de promover una política de Estado para ayudar a la reestructuración de las empresas con relación a sus deudas de jubilación, o al aceptar cierto proteccionismo en el área textil para lograr aprobación del *Trade Promotion Authority* en la Cámara de Representantes, haciendo lo mismo con relación al sector agrícola.<sup>6</sup>

---

5. Paul Krugman, “A System Corrupted,” *New York Times*, January 18, 2002.

6. Ver, por ejemplo, “Tangled up in textiles: Does the Bush administration favour free trade? Not in the Carolinas,” *The Economist* March 30, 2002, pp. 25-26.

Pero volvamos a una mirada menos coyuntural y más centrada en los procesos más generales. ¿Cómo debemos entender el impacto político en el hemisferio, de los grandes cambios recién indicados en éstas últimas décadas? Yo diría que los patrones de cambio han decepcionado a los optimistas, pero sorprendido a los pesimistas.

Los optimistas celebran el hecho de que han sobrevivido democracias electorales en circunstancias que en otras décadas hubiesen conllevado a golpes militares. Ven el vaso medio lleno, y lo explican por factores tales como: las transformaciones modernizadoras estructurales de las pasadas décadas, la despolarización ideológica, la revalorización de la democracia política en la región después de la experiencia nefasta del autoritarismo, el declive del modelo cubano, el fin de la guerra fría, y el creciente apoyo internacional (especialmente de Estados Unidos) y regional hacia la democracia.<sup>7</sup>

Los que enfocan más en lo que podemos llamar la baja “calidad” de estas democracias, poco progreso, y en muchos casos su retroceso (de los cuales hay varios ejemplos recientes), enfatizan factores como: la naturaleza y el impacto de crisis socioeconómicas sostenidas y el impacto de las reformas orientadas hacia el mercado; la distribución del poder sumamente desigual dentro de la sociedad; los altos niveles de desigualdad económica (entre los más altos del mundo, especialmente controlando por ingreso per cápita); la insuficiencia de la representación política; y el debilitamiento de elementos cruciales para un estado de derecho democrático que si bien históricamente han sido débiles, hoy observan procesos de mayor deterioro, con consecuencias dramáticas para el orden público, la civilidad y la seguridad.<sup>8</sup>

Estimo que hay que considerar cómo integrar estas dos visiones en una reflexión que en última instancia se pregunta cómo se puede ampliar y profundizar la ciudadanía en la región. Considero que hay efectos paradójicos que vienen desde el exterior -desde el ámbito internacional- tanto desde el neoliberalismo como de otros aspectos de la globalización, y que se pueden sintetizar de esta

---

7. Ver Scott Mainwaring, “The Surprising Resilience of Elected Governments,” *Journal of Democracy* Vol. 10 No. 3 (1999), pp. 101-114.

8. Entre otras fuentes, ver muchas de las contribuciones en Philip Oxhorn and Pamela K. Starr, comp., *Markets and Democracy in Latin America* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999) y Juan E. Méndez, Guillermo A. O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, comp., *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999).

manera: 1) Ellos ayudan a sostener un piso político mínimo de democracia electoral, pero al mismo tiempo estos procesos 2) erosionan un avance hacia una mejor calidad de la democracia dado sus impactos socio-económicos (debilitando muchos actores sociales, induciendo nuevas desigualdades y concentraciones de poder) y también por sus impactos sobre el sistema político de representación (especialmente en relación a los partidos políticos), 3) estos procesos también han ayudado a fortalecer visiones sobre el tipo de derechos que se deben esperar o demandar en una democracia—temas como género, etnicidad, medio ambiente, poder local, etc.

El entendimiento de lo que significa una democracia son hoy más profundos y más extendidos, pero también más fragmentados. Los efectos se hacen evidentes en la multiplicidad de los movimientos sociales y las demandas sociales, o en las reformas constitucionales o legales extendiendo derechos especiales a grupos indígenas, o en la provisión de cuotas para mujeres candidatas a puestos públicos en muchos países de la región. Los efectos de la globalización enalteciendo la ciudadanía deben ser celebrados y estimulados como una verdadera oportunidad para profundizar la democracia a la misma vez que representan un profundo desafío para las instituciones políticas y los partidos políticos de la región.

Obviamente, estos efectos paradójicos varían de un país a otro, no sólo porque no hay impactos homogéneos, sino también por las grandes diferencias en contexto y desarrollo histórico (vinculados por ejemplo a la naturaleza del desarrollo capitalista, procesos de consolidación del Estado nacional, nivel de desarrollo de la sociedad, evolución y tipos de desigualdad, etc.) que se observan. Por la brevedad de este análisis, no puedo hacer más que mencionar aquellos elementos diferenciadores.

Quisiera detenerme en analizar los tres efectos desde la globalización ya mencionados. Con relación al primero, instituciones internacionales y gobiernos han rechazado un retorno a sistemas autoritarios, apoyando por lo menos democracias mínimamente electorales. Esto ha ocurrido porque ellos no perciben amenazas a la seguridad y porque no existe legitimidad para cualquier modelo alternativo a la democracia en la región. Estados Unidos ha jugado un rol importante en el sostenimiento de un piso político-ideológico mínimo para la democracia, entendido en el sentido electoral.

En forma similar a veces los propios países de la región y organizaciones regionales como la OEA y MERCOSUR, también han defendido la democracia electoral. Esto ha ocurrido en circunstancias de crisis socioeconómica o política que en períodos anteriores bien pudiesen haber conllevado a exitosos golpes militares. Ejemplos incluyen el hecho de que ensayos de golpe o auto-golpes tuvieron que retroceder en Paraguay y Guatemala, y que amenazas de golpe en el Perú durante la administración de Alan García (1985-90) o en Colombia bajo el Presidente Ernesto Samper (1994-98), fueron recibidos con un claro mensaje de rechazo desde Washington.

En República Dominicana, la presión norteamericana jugó un rol importante en facilitar la realización de elecciones libres en 1996, después de los altamente cuestionables resultados de 1994. De la misma manera, Estados Unidos y otros actores internacionales cumplieron un rol relevante en la deslegitimización del fraudulento proceso electoral en Perú en el año 2000, por medio del cual Alberto Fujimori pareció inicialmente asegurar su re-elección. Similarmente, estas fuerzas internacionales tuvieron un protagonismo en la decisión definitiva de Fujimori para dimitir de la presidencia y llamar a nuevas elecciones democráticas en abril del 2001. Frente a la terrible crisis en Argentina hoy, se puede decir que por lo menos no se está hablando de una intervención militar.

Otros ejemplos sugieren, sin embargo, que este piso de democracia electoral a veces tambalea y es inseguro dado que no siempre ha sido apoyado por los principales actores internacionales. Esto se vio en el caso del Perú con los vínculos entre parte del estado norteamericano y Vladimiro Montesinos, así como en el caso del breve golpe contra Hugo Chávez seguido por su rápido retorno al poder, el pasado abril del 2002 en Venezuela. Otros ejemplos incluyen el caso de Haití, en el cual el presidente gobernó por medio de decreto durante 1999, puesto que el periodo congressional había expirado y el país no podía lograr un consenso para establecer la fecha de nuevas elecciones. Cuando estas elecciones se realizaron finalmente en el 2000, su imparcialidad fue fuertemente cuestionada. En Ecuador, la presión internacional fue insuficiente para prevenir un golpe que depuso al Presidente Jamil Mahuad en enero del 2000, aunque sí forzó a la junta cívico-militar que lo reemplazó a ceder poder rápidamente al vicepresidente. Contrario a la imagen tradicional del golpe militar en favor de intereses conservadores, este derrocamiento vino después de masivas movilizaciones, especialmente por grupos indígenas, y los golpistas militares que

eran populistas y se identificaban con el rechazo al controversial programa de austeridad económica y reformas económicas del gobierno de Mahuad.

Esto apunta a un segundo efecto y es el hecho de que, en otro nivel, las corrientes económicas internacionales han jugado un rol diferente, con consecuencias profundas para el estado, la sociedad y las instituciones políticas de los países de América Latina, ayudando a comprender algunas de las razones de su “baja calidad.”

Es cierto que la pésima distribución del ingreso en la región tiene profundas raíces históricas. En algunos países se debe culpar por el reciente patrón de empeoramiento en las condiciones sociales, en primer lugar, a las crisis socioeconómicas que antecedieron a los ajustes económicos y las reformas neoliberales de mercado. Además, se podría argumentar que parte de la razón de los pocos beneficios percibidos debido a estas reformas en términos de crecimiento económico sostenido y de mejoras en niveles de desigualdad<sup>9</sup> en la gran mayoría de países de la región, se debe a los tres shocks internacionales de la última década,<sup>10</sup> aunque también es cierto que la región se encuentra más vulnerable a estos shocks debido a las reformas.

Pero las reformas también han tenido efectos independientes sobre la sociedad, el estado y las instituciones en los países de la región. Ellas han debilitado organizaciones en la sociedad como sindicatos, debilitado al estado, constreñido la habilidad de los procesos políticos de regular y de conducir políticas de desarrollo, modificado el balance de poder entre el Estado y la sociedad en favor de la última y -dentro de la sociedad- concentrando el poder en los grupos económicamente dominantes.

---

9. Según la CEPAL, en la década de los 1990, de los 13 países de la región para la cual hay información, en 8 empeoró la distribución del ingreso, en uno no se vio cambios y solo en 4 mejoró. Ver CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2000-2001* (Santiago, 2001), 67-84.

10. Estos son: 1995, detonado por la devaluación del peso en México en diciembre de 1994; 1997-98, que comienza en Asia en la segunda mitad de 1997 y se exagera con el moratorio de la deuda y la devaluación en Rusia en agosto de 1998; y la actual de 2001-02, que parece ser más global, con implicaciones para el comercio tanto como las finanzas.

También está claro que los nuevos patrones de producción están generando vínculos más diversificados a la economía global que no necesariamente respetan las fronteras nacionales y que constriñen la capacidad de acción de las políticas económicas nacionales, a la misma vez que los esquemas de integración económica (muy debilitados en la actual coyuntura) abren adicionales oportunidades y restricciones que no se analizarán en esta oportunidad.

También se debe explorar más a fondo la relación entre el neoliberalismo y el narcotráfico, y sus consecuencias para la calidad de la democracia, especialmente en la región andina. Las reformas orientadas hacia el mercado y la globalización en general han facilitado el narcotráfico, porque han debilitado a estados, desplazado mano de obra, y facilitado otros tipos de redes transnacionales, tales como el tráfico de drogas para la compra de armas – la cara oscura de la globalización. Debido a las altas ganancias y la debilidad de los estados de regular el narcotráfico, no se ha requerido de ningún tratado de libre comercio (TLC) oficial. En esta última década se ha visto como nuevos mercados de consumo de drogas se han abierto en América Latina, Europa y Rusia, mercados que en total probablemente son más grandes que el mercado norteamericano. Asimismo, aunque el enfoque particular de la política norteamericana frente al narcotráfico pudo haberse establecido a partir de criterios neoliberales (por ejemplo, explicando la renuencia, superada en parte debido a los eventos del 11 de septiembre, de seguir y de restringir con más vigor flujos financieros internacionales), sus raíces ciertamente no se derivan de ello, sino de otros imperativos políticos y sociológicos. El deseo de Estados Unidos de presionar a la región en este tema responde a impulsos derivados de su política doméstica y a imperativos tradicionales de política basada en su poder hegemónico – imperativos que por lo menos en la región andina, en Colombia más precisamente, están ahora modificando el enfoque del gobierno de Estados Unidos más hacia la ayuda militar en contra de la guerrilla y menos en contra del narcotráfico.

Las tasas de criminalidad se han incrementado de manera dramática en la región. América Latina tiene una de las tasas medias de homicidio más altas en el mundo desde la década de los setenta; aún así, estas tasas han incrementado dramáticamente en los noventa, de tal manera que América Latina como región tiene una tasa cuatro veces mayor que cualquier otra región del mundo, con la excepción de la Africa.<sup>11</sup>

---

11. Ver Inter-American Development Bank, *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America* (Washington DC, 2000), pp. 13-14.

También se ha visto el debilitamiento de las instituciones estatales y políticas, incluyendo en particular a los partidos políticos. Además, pocas fuerzas hoy fomentan o promueven partidos políticos o sistemas de partidos fuertes. Por una parte, la lógica del mercado que afecta a la región ha ayudado a reducir la importancia del Estado y de la esfera de la política como forjador de identidades, organizador de conflictos o, más aún, como espacio para resolver conflictos y tomar decisiones. Por otra parte, hay un discurso contra-hegemónico que podríamos llamar social-participativo centrado en grupos de la sociedad civil (y facilitado por lo que arriba cité como un tercer efecto de la globalización, el apoyo transnacional y el impulso doméstico para una expansión normativa de la ciudadanía). Estos actores y este discurso tienden a ser muy escépticos de Estados y políticos que son vistos como “patrimoniales” y “clientelistas”, aunque a veces y con renuencia, se involucran en política electoral. Han insistido en buscar medidas que permitan mayor participación ciudadana, mejor acceso al Estado, y más transparencia en las decisiones públicas. El involucramiento en política electoral, hasta ahora ha sido por medio de partidos enfocados en “temas específicos” o “focalizados” y en temas vinculados a “la calidad de la política.”<sup>12</sup>

El debilitamiento de partidos políticos tradicionales y la emergencia de estos nuevos tipos de partidos ha variado mucho por país; por ejemplo, Chile y la República Dominicana se diferencian mucho de Colombia, Perú, o Venezuela. La explicación de estas variaciones, como sugiere Sabatini, parece descansar en factores tales como: las transformaciones estructurales debilitando sectores sociales antes bien organizados como el sindicalismo y en general fragmentando la sociedad; el declive en la diferenciación de programas entre partidos establecidos, con nuevos partidos enfocando temas como la lucha contra la corrupción; la existencia de nuevos partidos respondiendo parcialmente a demandas de una nueva y más movilizadora sociedad civil; campañas electorales que requieren menos de partidos fuertemente organizados a nivel de base gracias a nuevas tecnologías y a los medios masivos de comunicación – estos primeros cuatro factores todos respondiendo en parte a presiones o cambios inducidos desde el exterior; y, la posibilidad de tener una victoria electoral que se ve facilitada por cambios en las leyes electorales (teniendo distritos más grandes, con umbrales mínimos

---

12. Ver Christopher Sabatini, «The Decline of Ideology and the Rise of ‘Quality of Politics’ Parties in Latin America» en *World Affairs* (forthcoming) (Washington, DC: Heldref Publications).

bajos). En relación a este último factor, Chile representa un extremo ejemplo negativo, en el cual su sistema electoral legislativo binominal restringe la entrada de nuevos actores políticos al sistema. En República Dominicana el sistema electoral también dificulta la entrada de nuevos partidos.

Estos procesos políticos se diferencian bastante del pasado reciente y forman parte de un fenómeno global que se caracteriza por: niveles bajos de afiliación partidista, cambios estructurales y tecnológicos, ciudadanos que expresan altos niveles de desconfianza hacia las instituciones y partidos, y que perciben a los políticos como corruptos e ineptos y a los cuales se les culpa por su incapacidad de solucionar los principales problemas de sus países. Una diferencia es que en los países industrializados donde también se ven estos fenómenos, el apoyo a la democracia se mantiene en niveles más altos. Los trabajos académicos que han tratado de explicar la profunda y extendida baja en la confianza pública en los líderes políticos y en las instituciones políticas en los países industrializados típicamente han citado la combinación de tres tipos de explicaciones (y que lógicamente agotan las opciones): los votantes tienen más información, los votantes han cambiado sus criterios de evaluación, o bien la calidad de las instituciones ha declinado, incrementándose por ejemplo la corrupción.<sup>13</sup>

Es decir, una posibilidad es que hay más y mejor información disponible sobre el comportamiento de las instituciones y actores democráticos. Bajo este supuesto, no significaría que hoy en día existen mayores niveles de corrupción, sino que hay más información sobre aquella corrupción. Al mismo tiempo, los criterios de evaluación de los políticos y las instituciones del Estado y de gobierno pueden haber cambiado. Una posibilidad es que hoy en día hay mayor demanda hacia ellos. Finalmente, es posible que el comportamiento y ejecución de políticas de estas instituciones se haya deteriorado notablemente; en particular, debido a la globalización, la capacidad de agentes políticos de actuar en favor de sus ciudadanos podría haber caído.

En América Latina, es probable que queramos comenzar por el tercer factor vinculado al declive en la capacidad de acción, pero los temas de mayor información y la demanda por criterios más estrictos también son relevantes. Ade-

---

13. See Susan J. Pharr, Robert D. Putnam and Russell J. Dalton, "A Quarter Century of Declining Confidence," *Journal of Democracy* Vol. 11 No. 2 (April 2000), pp. 5-25.

más, puede existir un vínculo más estrecho entre la legitimidad del régimen democrático y algunos de estos factores, lo que ciertamente ayudaría a explicar por qué los niveles de confianza en los líderes políticos y las instituciones son tan bajos.

Algunos argumentan que deberíamos aplicar una mirada optimista, entendiendo estos procesos como un período necesario (aunque doloroso) de transición para que varios países, como Venezuela o posiblemente Perú o Colombia, puedan deshacerse de partidos ya no funcionales para gobernar y representar.

El riesgo es que las instituciones políticas serán manejadas entonces por sistemas de partidos más y más fragmentados, burlados por líderes que usan mecanismos “plebiscitarios” y/o evitados por ciudadanos alienados, lo que ciertamente tendría un gran costo para la democracia y eventualmente para la gobernabilidad también.

Considero que procesos de mejoramiento de la gobernabilidad y de la calidad democrática inevitablemente tienen que involucrar algún grado de reconexión entre los ciudadanos tanto con el Estado como con los partidos políticos – aún si estos deben ser modificados drásticamente. Al mismo tiempo, debemos expandir nuestra visión con relación a los tipos de conexiones políticas deseables, repensando derechos de ciudadanía para comunidades en la diáspora, o derechos colectivos para grupos indígenas, o nuevas formas de gobierno y de participación local. Finalmente, habrá que seguir buscando la forma de magnificar los efectos positivos que vienen desde el exterior y de mitigar los que son negativos.



# América Latina: Paradigmas en crisis

Diana Tussie\*

El escenario latinoamericano en general y en particular el de los países del MERCOSUR ha cambiado substancialmente en el último tiempo. Quisiera focalizar mi presentación en dos temas exteriores a la región y uno más intraregional que denomino “desilusión mercosureña”.

Existen dos factores externos que afectan principalmente a la región. En primer lugar, la crisis del modelo globalizante y, en segundo lugar, las implicancias del cambio de administración en Estados Unidos.

La crisis del modelo globalizante ni es agónica ni es terminal. Pero definitivamente es una crisis. Hay, por lo menos, dos tipos de frenos al modelo globalizante: un freno estructural y un freno coyuntural. El freno estructural es el escaso retorno en términos de crecimiento que han tenido los procesos de reformas en la región. Si bien éste ha sido un indicador que ha estado presente durante todos los 90, comenzó a ser cada vez más evidente hacia finales de la década. Según un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) el crecimiento de la década de los noventa estuvo por debajo de los indicadores de las décadas del cincuenta, sesenta y setenta, e incluso de la que se denominó la década perdida. De esta forma, si bien hay diferencias entre los países, podría decirse que, en términos generales, los retornos de las políticas de reforma han sido modestos en crecimiento; y, por supuesto, han tenido implicancias sociales y políticas considerables. Desde una visión puramente economicista, el modelo globalizante no dio los resultados o los frutos que habían sido anticipados.

---

\* Directora del Programa de Economía Internacional de FLACSO-Argentina.

El otro freno es el coyuntural, con la presencia recurrente de crisis en distintos países de América Latina (Argentina, Venezuela, Colombia y Brasil). En realidad hay una serie de indicadores que hacen pensar en una crisis, aunque no necesariamente una crisis terminal. Entre ellos, la oposición brasilera y las grandes posibilidades que tiene Luiz Inacio “Lula” Da Silva de ganar las elecciones tienen que estar puestas sobre la mesa como un indicador de la decepción con respecto a lo que el llamado modelo globalizante pudo hacer.

El segundo factor externo que considero fundamental es el cambio en la administración de Estados Unidos con George W. Bush. De alguna forma se ha producido un “turning point” respecto a lo que fue la administración Clinton, con un tono, una dirección, una cobertura, un vocabulario y una forma de hacer política democratista, que imperó desde 1993 hasta por lo menos el 2000. Hasta puede decirse que lo que fue la batalla de Seattle tuvo mucho que ver con la política democratista de Clinton y su necesidad de tener en cuenta la consulta con lo que llamamos la sociedad civil.

Este fue el paradigma promovido en la región: fórmulas participativas, o por lo menos de consulta con la sociedad civil, tanto en las reformas de política comercial, como en las reformas promovidas por los organismos internacionales, el Banco Mundial (BM), el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), e incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) si bien en una forma un poco más encubierta. Si bien el proceso fue en general muy tímido, también había una suerte de “aggiornamento” de los organismos internacionales. El propio FMI, poco proclive a la apertura, empezó a realizar consultas con los sindicatos al llevar a cabo las reformas estructurales. En la Argentina, por ejemplo, en el marco de la reforma laboral se hicieron consultas constantes con los sindicatos, si bien no fueron muy exitosas. La ley que finalmente fue llevada al Congreso para la reforma laboral no fue la ley que el FMI estaba promoviendo.

La administración Clinton había impulsado la consulta tanto en las negociaciones comerciales como en los programas de reforma estructural promovidos desde el BM, el BID y del FMI. En cuanto a las negociaciones comerciales, Clinton heredó la negociación del Tratado de Libre Comercio América del Norte (NAFTA) y la promovió anexando lo que se llamaron los pagos laterales o los acuerdos paralelos. Esto tiene implicancias no solamente para el tratamiento de estos temas sino también para el procedimiento. Es un cambio fundamental

porque tiene que ver con la forma en que se va a promover la política comercial: no sólo se tienen en cuenta nuevos temas como el medio ambiente y lo laboral, sino también porque los procesos de consulta comienzan a teñir la formulación de políticas en general. Entonces el NAFTA se transforma en paradigmático tanto temáticamente como en cuanto a los procedimientos. Cuando se convoca la primera Cumbre de las Américas en Miami y surge el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), este paradigma es retomado: el proceso de consulta y las cuestiones temáticas se incorporan al “mainstream” de la política comercial.

Este paradigma ha tenido interesantes implicancias en la formulación de políticas a nivel nacional. La política comercial externa se transforma. Entre los años 50 y 80 había sido un tema de razón de Estado, por lo tanto cerrada a la consulta y a la participación de la sociedad civil. En los noventa comienza a ser más abierta con procesos de consulta, que si bien acotados, contradictorios y con muchas complicaciones, están presentes en distintos procesos de negociación. Creo que hay que tener en cuenta que existen distintos modelos en los países. En un trabajo precisamente que hizo Francisco Rojas Aravena para un proyecto de FLACSO sobre este tema, plantea que Chile es el país en el cual esta articulación público-privado-sociedad civil es promovida desde el Estado en una forma más integral que en el resto de América Latina. La consulta público-privada transforma la forma de hacer política comercial: si bien no necesariamente cambia el contenido, transforma la dinámica del procedimiento de formulación de políticas. Chile, en ese sentido, es el país en donde esta articulación ha sido más orgánica. En el resto de los países, la consulta se abrió con diferentes resultados. En el caso de Brasil, la consulta es usada para precisamente arrastrar los pies en el proceso del ALCA, es decir permite un justificativo para retrasar la apertura. En el caso de México, por el contrario, la consulta abrió la oportunidad para que la sociedad civil de México se articulara con la sociedad civil del norte, tanto de Canadá como de Estados Unidos, para presionar en conjunto al Estado pri-ista y poder abrir canales de consulta desde afuera. Es decir hizo una especie de *by pass* del Estado. Esta articulación de la nueva sociedad civil transnacional, organizada, es un factor para tener en cuenta. En este sentido es en México donde este fenómeno se ha desarrollado más. En los otros países, por ejemplo Argentina, no se han producido grandes cambios. Si bien hay consultas, son esporádicas y se llevan a cabo porque es un tema que está en la agenda, pero en realidad no se ven grandes transformaciones.

Quisiera hacer un comentario con respecto al contraste entre la globalización comercial y la globalización financiera. La globalización comercial tiene una característica que no tiene la globalización financiera. La apertura comercial requiere al Estado, es decir, puede ser promovida por los mercados o puede ser promovida por los gobiernos. Pero la política comercial es una política que todavía requiere la reducción de aranceles. Por lo tanto, requiere al poder ejecutivo y además requiere a los congresos. La apertura comercial necesita al Estado para firmar y ratificar tratados. Esto le da al estado una posibilidad de actuar y al mismo tiempo le da al sector privado una oportunidad de intervenir. Todos los acuerdos político-comerciales tienen pagos laterales para el sector privado, en forma de políticas de antidumping, políticas de salvaguardia; derechos compensados, promoción de exportaciones, etc. Si bien existen tensiones y contradicciones, a través de los pagos laterales el sector privado está integrado con el Estado. Por el contrario, la globalización financiera no requiere del Estado. El Estado actúa ex-post. Realmente hay una tensión acá.

Los organismos internacionales, tanto los BMDs como el FMI son en parte quienes sientan agenda y promueven determinadas políticas en la región. En el caso de Fondo Monetario Internacional, el proceso de consulta fue muy tímido al contrario de lo que sucedió en el Banco Mundial y en menor escala en el BID.

En el caso del Banco Mundial, se produjo un cambio paradigmático en la forma en que el organismo se articuló y se insertó en la región. No solamente en cuanto a las agendas y a las políticas apoyadas, sino también en la forma en que se desarrollaron los proyectos. Retomando la diferenciación que hice en política comercial en fondo y forma, también en las políticas promovidas del Banco Mundial, hay una diferencia tanto en la sustancia de las políticas como en los procesos. En la sustancia se incorporan crecientemente temas inclinados a promover el bienestar socioeconómico, lo medioambiental, género, etnicidad, temas subnacionales, donde el Banco Mundial se transforma en un actor interno, y se va pasando del hardware del desarrollo al software del desarrollo con el Banco Mundial como un actor muy importante. En el BID sucedió lo mismo si bien el proceso no es tan visible porque hablan en castellano, pero hacen lo mismo. De esta forma se puede hablar de la globalización de formulación de políticas, no solamente la globalización como tema, sino la globalización como formulación.

Entonces, hay por un lado un cambio temático y también hay un cambio en los procedimientos. Los organismos multilaterales, en especial los bancos multilaterales de desarrollo comenzaron a apoyarse en un trípode que estaba compuesto de tres cambios de procedimiento: la participación o la consulta con la sociedad civil; la transparencia o el acceso a la información de los proyectos y los préstamos y los programas que los bancos estaban haciendo en la región; y por último la responsabilidad o accountability sobre sus políticas. Todo ello generó más contacto tanto con los beneficiarios como con los damnificados por estas políticas. En particular, para aquellos damnificados tanto el BID como el BM implementaron lo que se llamó el panel de inspección (una especie de recurso de amparo), por el cual la ciudadanía podía acceder directamente a este mecanismo de revisión sin participación del Estado. Esto tiene que ver con las nuevas articulaciones de la sociedad civil transnacional. Crecientemente se fueron usando estos mecanismos de accionar no solamente en temas ambientales sino también en temas sociales, es decir damnificados por las políticas sociales que han gatillado este panel de inspección. Con estos mecanismos de control, revisión y monitoreo, se da un modelo que llamaría agitativo, participativo, evangelizador, incorporador de la sociedad civil. Además se da una creciente participación de la sociedad civil en el monitoreo de los programas con creciente participación en la ejecución de proyectos. Esta creciente articulación bancos-sociedad civil no necesariamente requería al Estado. Esto, con el nuevo cambio de administración, será puesto en paréntesis.

Por último, una breve referencia a lo que denomino la "desilusión mercosureña". MERCOSUR fue y sigue siendo una buena idea. Sin embargo, presenta tres características que llevan a una desilusión respecto al proyecto.

- *Falta de Liderazgo.* Brasil no ha logrado jugar el rol que en la teoría de relaciones internacionales llamamos el líder estabilizador. No ha sido hasta ahora capaz de hacer política contra cíclica. Brasil es Francia y Alemania al mismo tiempo en el MERCOSUR.
- *Debilidad institucional.* MERCOSUR fue construido sobre el voluntarismo que funcionó y fue alimentado por buenos deseos. Esta combinación prosperó en los momentos expansivos, pero en los momentos de contracción y recesión, esta voluntad empieza a flaquear.

- *Ausencia de mecanismos preventivos.* El diseño mismo del MERCOSUR, fue y todavía sigue siendo, muy poco preventivo de lo que podemos llamar la volatilidad, no sólo política, sino también financiera de la región. No se han previsto mecanismos de salvaguardias comerciales, con lo cual en el momento que llegó la crisis, el bloque se encontró, por un lado, con un concepto muy rígido en lo comercial, muy flexible en lo político y contradictorio en lo financiero.

# La política estadounidense hacia Latinoamérica: Objetivos fundamentales y desarrollos recientes

Lars Schoultz \*

Tres consideraciones siempre han determinado la política estadounidense hacia América Latina: primero, la presión de la política doméstica estadounidense; segundo, la promoción del bienestar económico de Estados Unidos; y tercero, la protección de la seguridad de Estados Unidos.

Primero debo mencionar la política doméstica porque ha sido central en la explicación de casi todos los elementos de nuestras relaciones, comenzando en el 1820 y continuando hasta las elecciones presidenciales norteamericanas de hace dos años. Es imposible explicar la política de Estados Unidos hacia Cuba, por ejemplo, sin reconocer que la Florida tiene veinticinco votos electorales, ubicándose en el cuarto lugar entre los votos electorales en la nación, y que los cubano-americanos constituyen alrededor del tres por ciento de los votantes de la Florida, y gran parte de ellos intercambian su voto por una política hostil hacia la Cuba de Fidel Castro.

La relación entre la política norteamericana hacia Latinoamérica, por un lado, y el bienestar económico estadounidense, por otro, no es una relación tan directa. Por toda la existencia de Estados Unidos, Latinoamérica ha sido fuente de productos para los consumidores norteamericanos, y mercados para los productores nortños. El comercio entre la América Latina colonial (principalmente el Caribe) y Estados Unidos surgió en la segunda mitad del siglo XVIII. Nuestros puritanos de Massachusetts les mandaron bacalao para la comida de sus esclavos, y ellos nos mandaron melaza y ron para aquellos inviernos fríos de Nueva Inglaterra. A principios del siglo XIX, casi la tercera parte de todas las exportaciones de Estados Unidos fueron a la región.

---

\* Profesor Ciencias Políticas, Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill.

Esta relación rápidamente se hizo más compleja, no solamente en términos de productos, sino también en términos de impacto político del comercio. Durante todo el siglo pasado, los políticos norteamericanos han creído que el comercio exterior es de suma importancia para mantener una economía fuerte, y que la condición de la economía determina el resultado de las elecciones. En el siglo XIX las fortunas estaban vinculadas a la adquisición de mercados para la producción excesiva de nuestras fincas y fábricas. En el siglo XX a menudo estaban vinculadas al acceso a materias primas y, más reciente, se han vinculado al sentido de competencia de Estados Unidos, la cual se cree requiere acceso a mano de obra barata.

Los latinoamericanos han llegado a ser los mayores consumidores de los servicios y productos norteamericanos, y ahora proveen a Estados Unidos no sólo de materias primas y productos de agricultura tropical, sino también de millones de trabajadores, algunos trabajando en sus respectivos países, y otros trabajando en Estados Unidos. Claramente, todas estas circunstancias están llevando a la unión de las economías del hemisferio. Conforme avanza el siglo XXI, resulta difícil imaginar a la economía de Estados Unidos sin Latinoamérica, algo que ninguna otra generación ha podido decir.

Esto nos trae al tercer foco de la política estadounidense: la seguridad.

La seguridad ha sido la preocupación principal de nuestra política en los dos últimos siglos, comenzando temprano en el siglo XIX, cuando se acercaba la Guerra de 1812 contra Inglaterra. En ese entonces el Secretario de Estado James Monroe señaló que “la Florida española no es de importancia”, “pero en manos de Gran Bretaña es de suma importancia porque controla el Golfo de México y el Misisipi.” El punto importante está en el principio, en estas tres palabras: “no es de importancia.” La Florida fue vista por Monroe en 1812 exactamente como Ronald Reagan vería la América Central 170 años más tarde – como terrenos poco atractivos (“nada de importancia”) que adversarios no-hemisféricos pudieran usar como base para atacar a Estados Unidos.

Pero los tiempos cambian. Con la desintegración de la Unión Soviética y la ausencia de un sustituto, Latinoamérica por un largo tiempo no tendrá la misma significancia en términos de seguridad que tuvo para el ex Presidente Reagan en los años ochenta.

Sin embargo, seguimos creando amenazas para nuestra seguridad en Latinoamérica.

Para protegerse de la extinción, la sección latinoamericana de nuestro Ministerio de Defensa ha producido un documento: "United States Security Strategy for the Americas" (Estrategia de Estados Unidos para la Seguridad de las Americas). Dice así:

"Lo que más nos concierne ahora es el tráfico de drogas, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la inmigración ilegal, y el terrorismo." (P. 3)

Veamos con un poco más de atención uno de estos puntos y que afecta más íntimamente después del 11 de setiembre, a saber: el terrorismo. El documento cita las siguientes amenazas terroristas de Latinoamérica: 1. los ataques de auto-bombas del Hizballah en Buenos Aires en 1992 y 1994; 2. Las FARC, el ELN y grupos paramilitares en Colombia, y, sigue diciendo – y quiero citar esto para que nadie piense que lo invento: 3. "en el Perú, Sendero Luminoso sigue siendo una amenaza potencial."

¿Amenaza a quienes? No a Estados Unidos. En Carolina del Norte, donde vivo yo, nunca he conocido a nadie que pierda el sueño a causa de alguna de estas amenazas terroristas. Quizá para no perder el empleo, es posible que alguien diga que Sendero Luminoso es una amenaza terrorista, pero eso no lo hace verdad.

Las personas que son realmente serias respecto de la política de seguridad de Estados Unidos escriben sobre otra cosa. En mi vuelo a Chile, leí el catálogo más reciente (primavera de 2002) de la RAND Corporation. La gran mayoría de sus estudios están producidos bajo contrato al Departamento de Defensa. La Lista de Contenidos numera los estudios regionales de la RAND sobre Europa, China, Corea, y El Medio Este. Las palabras "Latin America" no aparecen. De los 198 libros en el catálogo, precisamente uno se trata de Latinoamérica -un libro de 1998 sobre el movimiento zapatista en el sur de México. Los empleados de RAND saben lo que es el agenda de la seguridad norteamericana- el Pentágono les paga para que sepan, y no están pensando sobre Latinoamérica.

Así que vamos a dejar de hablar sobre la seguridad. Ya estamos en el año 2002. Estamos tratando de desarrollar una relación productiva con nuestros vecinos en una nueva era. Se hablará mucho en discusiones públicas sobre cómo la producción de drogas en Latinoamérica amenaza la seguridad de Estados Unidos, pero la cuestión de la droga no será el punto central de la política norteamericana. Las relaciones norteamericanas con Latinoamérica estarán determinadas, más bien, por los intereses económicos de Estados Unidos y por su política interna.

El problema es que estos intereses económicos y preocupaciones doméstico-políticas son generalmente de poco relieve. Por consiguiente, nuestros líderes les darán un minuto aquí, un minuto allá, pero en ningún caso será suficiente para crear una política general coherente, semejante a la política anticomunista de la Guerra Fría. Lo que falta es una visión sobre la clase de relación que queremos tener con nuestros vecinos más allá de México. La ausencia de esta visión ha generado que lo que queda de Latinoamérica ha salido de la agenda.

Por supuesto, hay una política. Pero existe porque somos un gobierno grande – enorme. En Washington se puede encontrar una política sobre casi cualquier cosa. Pero básicamente, a nadie de importancia le importa mucho las relaciones interamericanas. Lo que tenemos es una serie de pedazos de pequeñas políticas, uno para cada problema, divididos entre la burocracia norteamericana.

Sobre las drogas, el salvavidas de nuestro Ministerio de Defensa, tenemos una política que se enfoca casi exclusivamente en reducir la cantidad de cocaína que viene de Colombia. Es una política que nadie cree que dará resultado. Pero la política interna exige hacer algo, y resulta mucho más fácil exfoliar Colombia que parar la demanda interna de drogas. En esta materia el Dpto. de Defensa tiene una alianza tácita con la política interna: en la mayoría de los distritos congresionales, sería simplemente un suicidio político votar contra el Plan Colombia.

Sobre Cuba, tenemos una política anti-Castro que también es propulsada por la política doméstica. El foco exclusivo es mantener el aislamiento económico de Cuba, que todo el mundo reconoce como pago político a los votantes cubano-americanos. Este pago incluye entregar el liderazgo del Buró de Asuntos del Hemisferio Oeste del Departamento del Estado a un profesional anti-Castrista,

Otto Reich. Su nombre fue rechazado por el Senado, quien se negó a confirmarlo. Por ahora tiene un nombramiento temporal (lo que llamamos nosotros un “reces appointment”), y a no ser que haya cambios significativos en el Senado después de las elecciones en otoño, Reich probablemente quedará sin empleo cuando el Congreso se disuelva en Setiembre u Octubre.

Mientras tanto, Reich tiene poco poder político. El es lo que se llama un pato cojo (“lame duck”). Este es quizá uno de los mejores indicadores del bajo relieve que tiene Latinoamérica para Estados Unidos hoy en día. Jamás ha habido para el cargo de secretario asistente (assistant secretary) para asuntos latinoamericanos, un “pato cojo”. Ello desde el nombramiento en 1944 del primer secretario ayudante para Latinoamérica, Nelson Rockefeller.

Sobre la inmigración, Estados Unidos tiene una política ambivalente. Se busca un tipo de inmigrantes latinoamericano muy específicos, queremos una fuente continua de mujeres jóvenes para limpiar las casas y cuidar a nuestros niños, hombres jóvenes para lavar platos en los restaurantes y para trabajar en los proyectos de construcción – pero no queremos que estos jóvenes tengan niños que pudiesen necesitar escuelas, y no queremos que se enfermen y necesiten cuidado médico. Tampoco queremos que estos jóvenes piensen que son parte de Estados Unidos de verdad. Y si hay una caída económica, y pierden su trabajo, queremos que se regresen a sus respectivos países.

Sobre el comercio, tenemos una política formal que se supone conducirá a una Area de Libre Comercio para el año 2005. Pero el Presidente Bush tuvo grandes dificultades para obtener la Autoridad para la Promoción del Comercio (Trade Promotion Authority) – en julio la Cámara acordó por un margen estrecho de 215 a 212 – y nadie espera gran progreso en el futuro cercano. A lo mejor Chile será parte del NAFTA, pero las divisiones en la región parecen semejantes a los de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. La próxima conferencia de nuestros jefes de Estado para discutir el progreso sobre este proyecto se llevará a cabo, créanlo o no, en Buenos Aires. Es difícil imaginar que tal conferencia sea exitosa.

Sobre México, estamos desarrollando una política especial, que parece apropiada, ya que compartimos una frontera de casi tres mil kilómetros. Pero los Demócratas tienen sus sospechas sobre el motivo de Presidente Bush. Muchos

creen que su flirteo con México es en realidad un complot Republicano para captar los votos mexicano-americanos de California y Tejas. Pero eso ya lo veremos.

Un indicador sobresaliente respecto de la importancia de México para Estados Unidos ocurrió en setiembre pasado, cuando el Presidente Mexicano Vicente Fox estaba de visita en Washington los días inmediatamente anteriores del ataque en el World Trade Center y el Pentágono. En una conferencia de prensa en conjunto, el Presidente Bush dijo que México era nuestra relación mas importante. Pero pocos días mas tarde, después del ataque, el Presidente Bush apeló no a México sino a los Ingleses – a Tony Blair – por ayuda. México es nuestra relación más importante de Latinoamérica, no la relación más importante. México quizá no figura dentro de los diez primeros países y tal vez está empatado con Italia o Taiwán.

¿Y qué sucede con el resto de América Latina? Si Uds. buscan el mejor indicador de la política del norte hacia Latinoamérica, fíjense bien en la reacción de Estados Unidos frente a la crisis argentina. Pareciera ser que a nadie le importa. ¿Por qué?

1. Porque no hay amenaza de seguridad
2. Porque la política doméstica no está involucrada – no hay comunidad argentino-americana semejante a la de los mexicano-americanos o cubano-americanos, y por eso la política interna nuestra no está en juego
3. Porque si bien existen intereses económicos, éstos no son muchos, y han sido descartados por el Secretario de la Tesorería O'Neill, quien ve en la crisis argentina un ejemplo de la ley de jungla económica, que asegura la sobrevivencia de los mas aptos.

Pero no es simplemente que tengamos pocos intereses económicos necesarios de ser protegidos en la Argentina; también tenemos problemas mucho más importantes en otras partes del mundo.

Hubiésemos tenido la misma reacción si el problema argentino hubiera surgido en Chile. Nos gusta su vino. Nos gusta tener sus lindas uvas en nuestros supermercados durante el invierno, cuando no podemos cultivar las nuestras. Ustedes no compiten seriamente con muchos productores norteamericanos ni con nuestro obreros. Chile no es una fuente de drogas ni nos mandan inmigrantes ilegales.

Para Estados Unidos, Chile no es problema. Así es que a lo mejor los invitaremos a unirse con la NAFTA. Pero me imagino que los Chilenos ya han aprendido la lección de Argentina: no se acerquen demasiado. El 2002 no es 1972, y si Chile, como hoy Argentina, algún día tiene un problema serio, no esperen nuestra ayuda. Estaremos ocupados en otra parte.

No quisiera empezar la discusión de un tema nuevo al final de mi comentario, pero permítanme sugerir que esta aparente falta de interés es probablemente lo mejor. Los yankees no tenemos un récord muy bueno cuando ponemos mayor atención en un país latinoamericano. ¿A cuántos chilenos que se acuerdan de los años setenta hace falta que les diga eso? ¿A qué salvadoreño o nicaragüense con memoria que recuerda los años 80? ¿Qué piensan ustedes que va a ser Colombia dentro de pocos años, cuando hayamos gastado nuestros billones en la guerra contra las drogas?

Compramos muchos productos suyos. Yo recomendaría que los Chilenos estuvieran contentos con eso. No pidan más de nosotros, porque la historia indica que se arrepentirán de ello.

Nada más, muchas gracias.

