

¿Qué pasó, Tío Sam?

Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre

Jorge Heine

La seria crisis económica y de gobernabilidad que está comenzando a afectar a América Latina, y especialmente a Sudamérica, pone sobre el tapete el tema de la política que ha aplicado Estados Unidos hacia la región durante el gobierno del presidente George W. Bush. Distinguiendo entre un "antes" y un "después" del 11 de septiembre, y situando la política hemisférica de la administración Bush en el marco más amplio de los debates al interior del Partido Republicano y la comunidad académica acerca de cómo los Estados Unidos deben asumir su hegemonía en este mundo unipolar; este artículo subraya el cambio que se da entre una etapa y otra. Mientras que al comienzo el gobierno del presidente Bush dio todo tipo de indicaciones de estar comprometido con una política interamericana que avanzara hacia las metas fijadas en las distintas cumbres de las Américas, después del 11-9 ha ocurrido todo lo contrario. La política seguida hacia Argentina, Venezuela, Brasil, México y Chile, entre otros casos, indica un serio retroceso en los compromisos con las causas del libre comercio y la democracia en el hemisferio. Ello hace surgir dudas respecto de que seguir insistiendo en proyectos como el ALCA sea el curso más razonable para los países de la región.

Por una de esas curiosas coincidencias de la historia, el 11 de septiembre de 2001 fue también el día en que se reunían en Lima los Cancilleres de las Américas para ratificar la Carta Democrática, formalizando el compromi-

so con esa forma de gobierno en la región, en un documento que daba seguimiento a la Declaración de Santiago de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1991¹. De más está decir que el Secretario de Estado de los Estados Uni-

¹ Sobre las relaciones interamericanas en los noventa, ver Heraldo Muñoz (compilador). *Globalización XXI: América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, (Santiago, Aguilar, 2000).

dos, Colin Powell, no pudo dedicar demasiado tiempo esa mañana a compartir con sus colegas del hemisferio, debiendo retornar de inmediato a Washington.

A las pocas semanas, los países latinoamericanos, invocando el hasta hace poco cuestionado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), le daban su pleno respaldo a los Estados Unidos en su acción contra el terrorismo global. Aun países tradicionalmente cautos en todo lo que pueda ser visto como un “alineamiento automático” con Washington, como Brasil, estuvieron a la vanguardia de esa iniciativa, plegándose a la “gran coalición” que los Estados Unidos conformaron en su lucha contra Al Qaeda y el gobierno talibán en Afganistán.

En esos momentos, muchos creyeron ver una gran “ventana de oportunidad” para América Latina en el escenario internacional. Si bien se podría esperar un impacto económico negativo inicial debido a la baja generalizada que afectaría a la economía mundial, y especialmente al turismo y a las líneas aéreas, en un cuadro dominado por la acción devastadora de un grupo fundamentalista islámico basado en Asia Central, financiado desde Arabia Saudita, entrenado en Europa y con acciones previas en África, América Latina aparecía como un verdadero “oasis de tranquilidad”, casi la única región del mundo no involucrada en las acciones de Al Qaeda, y, dada la ausencia de

una población musulmana significativa, con poco potencial para serlo en el futuro. En un mundo hostil, la región aparecía como un bastión de regímenes proclives a los Estados Unidos, dispuestos a jugarse por la defensa de los valores de “Occidente”, en el “choque de civilizaciones” que se avecinaba².

Y mas allá de la coyuntura internacional, las condiciones parecían estar dadas para un salto cualitativo en la situación de la región. Por vez primera en muchas décadas, la democracia imperaba en 34 de los 35 países del continente. Las distintas Cumbres de las Américas, por otra parte, anunciaban el compromiso con un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005, algo ratificado personalmente por el presidente George W. Bush en el tercero de estos encuentros, realizado en Quebec en abril del 2001³. Tanto el imperativo democrático como el del libre comercio, tan propios de esta era de la globalización, aparecían a buen resguardo en el hemisferio, y apuntalando el inicio de una década de progreso, paz y prosperidad, bienes muy escasos en un mundo marcado por las “limpiezas étnicas”, los fanatismos religiosos y conflictos con raíces centenarias. Presumiblemente, los propios Estados Unidos serían los mayores interesados en promover la estabilidad política y económica en la región, algo que le permitiría enfrenar sin mayores distracciones los

² Ver Jorge Heine. “¿Choque, fin u otro Chernobyl?”, en *Estudios Internacionales*, 34:136, octubre-diciembre 2001, págs. 7-19.

³ Ver Francisco Rojas (compilador). *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*, (Santiago, FLACSO, 1998), y, del mismo compilador, *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*, (Caracas, FLACSO y Nueva Sociedad, 2000).

enormes desafíos provenientes del Medio Oriente, Asia Central y del Sur.

El imperativo democrático aparecía a buen resguardo en el hemisferio.

Nueve meses después de ese fatídico martes de septiembre, sin embargo, el panorama en América Latina no podría ser más distinto (ni más desalentador) que el que se podría haber esperado de esas optimistas proyecciones⁴. Argentina, que a comienzos del siglo XX llegó a estar entre los diez países más ricos del mundo, ha entrado en cesación de pagos de sus compromisos internacionales, en lo que ha sido el inicio de una crisis sin parangón en el Cono Sur en muchas décadas, con la sociedad argentina, tan avanzada y sofisticada en tantos aspectos, batiéndose entre la anomia y la anarquía. Venezuela, aplaudida por cuarenta años como un símbolo de la democracia en Sudamérica, ofrece el lamentable espectáculo de un presidente que aparece como derrocado un viernes, sólo para volver al poder al lunes siguiente.

Y el “arco de crisis” radicado en los países andinos, lejos de despejarse, se ha profundizado: la popularidad del candidato presidencial vencedor en las elecciones de mayo, Álvaro Uribe, se basa, entre otras cosas, en su promesa de movilizar a un millón de efectivos para enfrentar a la guerrilla y al narcotráfico, en un país en

que diariamente 80 personas son víctimas fatales de la violencia política y/o criminal. Alejandro Toledo, el nuevo presidente del Perú, ha tenido grandes dificultades para remontar los problemas heredados de la década de Alberto Fujimori, y antes de cumplir un año de gobierno, sus índices de popularidad apenas llegan al 26%; Ecuador y Paraguay continúan afectados por una enorme precariedad y fragilidad institucional, algo propio de países en que la mayoría de la población, gran parte de ella indígena, nunca se ha sentido integrada al sistema político, que sigue viéndose como muy ajeno y distante de sus necesidades y prioridades.

En este cuadro, sólo cabía rescatar la solidez de las situaciones de Brasil (al terminar los dos cuatrienios de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, para muchos el mejor jefe de Estado de Brasil en medio siglo, pero ya afectada por el así llamado “efecto Lula”) y de Chile, así como la estabilidad (si bien sin mayores avances) de Bolivia y Uruguay. En todo caso, se trata de un panorama convulsionado, y respecto del cual el gobierno del presidente Bush, lejos de contribuir a estabilizarlo, ha hecho poco por aminorar la crisis de gobernabilidad que está comenzando a afectar la región y, al menos en algunos casos, ha contribuido a agravarla. ¿A qué se ha debido esta curiosa política, no digamos ya de “negligencia maligna”, como alguien ha señalado, sino que de tratar de “apagar los in-

⁴ Ver Jorge Heine, “Los avatares de nuestras (incompletas) democracias”, en *Foro Chile* 21, 2:13, mayo de 2002, págs. 21-24.

cendios con bencina”, como a ratos pareciera estar haciendo Washington? Por muy “patio trasero” que se considere a la región, ¿no está el peligro de que el siniestro termine afectando la casa principal?

El presidente Bush ha hecho poco por aminorar la crisis de gobernabilidad que comienza a afectar a la región.

El propósito de este artículo es tratar de responder a ésas y otras interrogantes, examinando algunos aspectos de lo que han sido los primeros dieciocho meses de la política exterior del gobierno del presidente George W. Bush. En primer lugar, se analizarán las distintas visiones planteadas respecto del papel de los Estados Unidos en la post-Guerra Fría; luego, ello se hará con lo que podría considerarse como la emergente política hemisférica de esta administración, o al menos la que podría colegirse del análisis de una serie de casos en que ella se ha manifestado; el artículo concluye con algunas consideraciones respecto de sus implicaciones para la región en los años venideros, así como para su inserción internacional.

REDEFINIENDO UNA POLÍTICA IMPERIAL

Trece años después de la caída del Muro de Berlín, la hegemonía de los Estados Unidos en el emergente sistema

internacional post-Guerra Fría no sólo no se ve amagada por otras potencias, sino que ha pasado a ser abrumadora. Como han señalado distintos historiadores (entre ellos Paul Kennedy, de Yale, que en los ochenta había vaticinado el decaer de la hegemonía de los Estados Unidos), desde la época del Imperio Romano que no se daba una situación de desbalance tan marcado entre uno de los centros de poder y el resto del mundo. El presupuesto de defensa de los Estados Unidos, de unos US\$ 350 mil millones de dólares, es superior al de la suma del de los nueve países que lo siguen en materia de gasto militar; y como si ello no fuese suficiente, apenas llega al 3% de su PIB. Ello significa que los Estados Unidos no sólo están en condiciones de equipar y movilizar un maquinaria militar como no ha desplegado país alguno hasta ahora, sino que puede hacerlo con un impacto presupuestario mínimo.

Con un 31% del producto del planeta, habiéndose constituido, para todos los efectos, en la locomotora que arrastra la economía mundial (algo que se hizo especialmente evidente en los noventa, testigos de la mayor fase expansiva del ciclo económico desde la postguerra) y ejerciendo una influencia enorme en la cultura popular de todo el planeta por medio de la música, el cine, la televisión y la moda, los Estados Unidos se encuentran en una posición privilegiada para marcar con su impronta el sistema internacional de inicios del siglo XXI. Sin embargo, unipolaridad no significa omnipotencia, y los atentados del 11 de septiembre fueron la mejor demostración de la vulnera-

bilidad de la única superpotencia remanente al terrorismo a escala global⁵.

Unipolaridad no significa omnipotencia.

Con una Europa que avanza con rapidez en su integración regional, pero que sigue siendo incapaz de proyectar su fuerza militar en forma independiente, tanto dentro como fuera del viejo continente (véase lo ocurrido en Kosovo), una Rusia transformada en un mero remedo de lo que fue alguna vez la Unión Soviética, un Japón sumido en un estancamiento económico al cual no se le ve salida (un chiste común en Tokio en estos días es: “¿Cuál es la diferencia entre Japón y Argentina?”). La respuesta: “Diez años”), y una China—tal vez la única potencia que le inspira algún grado de respeto a Washington—aún a varias décadas de poder asumir responsabilidades verdaderamente globales, la pregunta relevante pasa a ser cómo exactamente desempeñar este nuevo rol o, como ha señalado el columnista Charles Krauthammer, cómo dar el paso “del momento unipolar a la era unipolar”.

Si hay algo que tuvo claro el gobierno del presidente Clinton fue que esta hegemonía sería ejercida en forma más efectiva en un orden global con reglas establecidas, en el cual todas las partes supiesen a qué atenerse. En un proceso de globalización liderado por la acelera-

da integración de los mercados, puso especial énfasis en la creación de entidades como la Organización Mundial de Comercio (y la posterior incorporación de China a ella), la Zona de Libre Comercio de Norteamérica, y las condiciones necesarias para que la industria de las telecomunicaciones y la de la informática pudiesen desarrollarse sin mayores obstáculos a nivel mundial (algo no desvinculado de la fase expansiva que se dio en el ciclo económico de los noventa).

Al mismo tiempo, y teniendo presente las incertidumbres y crisis que crean los “capitales golondrina” de cientos de miles de millones de dólares que se desplazan a diario de un país a otro a la presión de una tecla, su secretario del Tesoro, Robert Rubin, estaba muy consciente de la necesidad de “ir al rescate” de países en situaciones límite. Fue ello lo que hicieron Estados Unidos, de la mano del Fondo Monetario Internacional, en México en 1994-95, en Rusia en 1997 y en Brasil en 1998, contribuyendo así a evitar lo que podría haber sido el colapso del sistema financiero internacional.

En otros ámbitos, avanzar hacia reglas que otorguen mayor protección al medio ambiente global—por medio del Tratado de Kyoto— y a los derechos humanos—por medio de la creación del Tribunal Penal Internacional (aunque, en definitiva, votaron en contra de su creación, tras dos años de deliberaciones en Roma al respecto)— fueron otras constantes de

⁵ Ver al respecto Benjamin R. Barber, “2001 Introduction: Terrorism’s Challenge to Democracy”, en *Jihad vs McWorld*, (Nueva York, Ballantine Books, 2001, segunda edición), págs. xi-xxxii.

la política exterior de los Estados Unidos en la era Clinton. Se trataba, en definitiva, de una concepción que entendía que el mayor interesado y beneficiario de un orden internacional estable y predecible era precisamente el hegemónico, y que por ende éste debía no sólo contribuir al desarrollo de las reglas y regímenes internacionales que facilitasen paz y prosperidad para todos, sino que en ocasiones debía asumir el costo de destrabar situaciones conflictivas. La política seguida en Haití, desde su ocupación en 1994 por tropas estadounidenses hasta el día de hoy⁶, continuando con la así llamada “intervención humanitaria” en Kosovo en 1999⁷, y culminando con los permanentes esfuerzos por “abrochar” el proceso de paz del Medio Oriente (algo que consumió las energías del presidente Clinton hasta sus últimos días en la Casa Blanca), son un buen ejemplo de ello.

Para Clinton, el mayor beneficiario de un orden estable era precisamente el hegemónico.

Y fueron precisamente estos esfuerzos por reconstruir países colapsados

(*nation-building*, en la expresión en inglés) los que fueron objeto de especiales críticas del entonces candidato presidencial George W. Bush en la campaña del año 2000. Si para los demócratas como Bill Clinton y Al Gore la unipolaridad significaba que los Estados Unidos debían asumir una responsabilidad clave en la creación y apoyo de las instituciones internacionales que facilitasen el ejercicio de la ya incuestionada hegemonía estadounidense, para los republicanos ella tenía una lectura muy distinta⁸.

Para el ala neoconservadora al interior del Partido Republicano, tradicionalmente desconfiada de entidades como la Organización de las Naciones Unidas⁹ y compromisos internacionales que a su juicio no harían sino debilitar la voluntad y el poder de su país, de lo que se trata es de sacar las consecuencias lógicas de la posición de privilegio de los Estados Unidos en el mundo. De acuerdo a ello, más que de coordinar sus políticas con otros actores en el escenario global, lo que Washington debe hacer es imponer sus posiciones e intereses en forma unilateral. Si a otros esto no les parece, tanto peor para ellos –total no es mucho lo que pueden hacer al respecto–.

⁶ David Malone, “Haiti and the International Community: A Case Study”, en *Survival*, 39:2, 1997, págs. 126-144.

⁷ Independent International Commission on Kosovo. *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, (Oxford, Oxford University Press, 2000).

⁸ Un buen planteamiento sobre ello se encuentra en Condoleezza Rice, “La promoción del interés nacional”, *Foreign Affairs en Español*, 1:1, primavera de 2001, págs. 127-146.

⁹ Para un buen análisis de cómo ha evolucionado la relación entre Estados Unidos y la ONU, ver Juan Gabriel Valdés, “Las Naciones Unidas y los Estados Unidos: Antes y después del 11 de septiembre de 2001”, *Estudios Internacionales*, 34:137, abril-junio de 2002, págs. 89-103.

Lejos de rechazar, como hacían antes, las acusaciones sobre un supuesto o real “imperialismo yanqui”, hoy son cada vez más los estadounidenses, incluyendo ya no sólo ideólogos sino que incluso a prominentes y respetados académicos, los que anuncian *urbi et orbi* la formación de un imperio en las orillas, no ya del Tíber, sino que del Potomac. Desde las páginas del *Weekly Standard*, un pequeño semanario dirigido por una de las luminarias de los neoconservadores, William Kristol, a fines del año pasado, uno de los planteamientos iniciales de esta perspectiva fue muy claro: “...el ataque del 11 de septiembre fue el resultado de insuficiente involucramiento y ambición de los Estados Unidos; la solución radica en ser más expansivos en nuestras metas y más asertivos en su implementación”¹⁰.

Destacados ideólogos y académicos estadounidenses anuncian la formación de un imperio a orillas del Potomac.

El diagnóstico de los neoconservadores es que los Estados Unidos deben *fortalecer* su aparato militar, intervenir más activamente en el escenario internacional en defensa de la democracia y los derechos humanos, ocupar (permanentemente, si así fuese necesario) países como Afganistán e Irak, y proclamar sin em-

pacho su condición de nuevo imperio. Como ha señalado Robert D. Kaplan, otro de los prominentes ideólogos de la “escuela imperial” en un libro reciente: “Mientras más exitosa sea nuestra política exterior, mayor será el impacto y la influencia de los Estados Unidos en el mundo, y más probable será que los historiadores del futuro nos mirarán tanto como un imperio como una república, por distintos que seamos de Roma y de todo otro imperio en el curso de la historia”¹¹.

Una línea tajante entre los “buenos” (léase Estados Unidos) y los “malos” (potencialmente, el resto del mundo), una preferencia decidida por la acción unilateral, de la mano de un fuerte activismo internacional son así los componentes clave de este enfoque, que ha encontrado un enorme eco en destacados personeros del gobierno del presidente Bush, incluyendo a su vicepresidente, Richard Cheney, el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, y el subsecretario de éste, Paul Wolfowitz. Parte de esta visión implica el evitar a toda costa que otras potencias puedan llegar a amagar la supremacía estadounidense.

Sin embargo, esta óptica no es la única al interior del Partido Republicano. Ella coexiste con la vieja escuela realista, cuyo máximo exponente continúa siendo Henry Kissinger, y que se caracteriza por una mayor dosis de sobriedad y modestia en sus planteamientos respecto del rol de los

¹⁰ Citado en Emily Eakin, “All Roads Lead to D.C.”, *The New York Times*, 31 de marzo de 2002.

¹¹ Robert D. Kaplan. *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos*, (Nueva York, Random House, 2001).

Estados Unidos en el mundo¹². Éste podrá ser la única superpotencia remanente, pero ello no significa, en esta perspectiva, que pueda ni deba actuar como un “llanero solitario”; las alianzas y coaliciones siguen siendo importantes y facilitan la efectividad de la política exterior de Washington. La noción de que los Estados Unidos pueden darse el lujo de enfrentar al resto del mundo *sine die* sería no sólo equivocada, sino peligrosa. Ello puede transformarse en una profecía autocumplida, en que el *hubris* de Washington termina provocando el antagonismo del mundo entero.

La noción de que los Estados pueden enfrentar indefinidamente al resto del mundo no sólo sería equivocada sino peligrosa.

En parte, desde luego, la tensión entre ambas visiones se manifestó con posterioridad al 11-9, y continúa expresándose hasta el día de hoy en el debate en torno a Irak y al conflicto del Medio Oriente¹³. Mientras “halcones” como Wolfowitz y otros presionaban por un ataque inmediato en contra de Al Qaeda y el gobierno Talibán, Colin Powell y sus colaboradores como el subsecretario Richard Armitage en el Departamento de Estado, insistían en tener antes “todas las piezas en su lugar”; mientras los prime-

ros clamaban por actuar unilateralmente, o sólo con algunos socios, los segundos insistían en forjar una coalición lo más amplia posible (“desde la OTAN hasta la OEA”) para asegurarle las espaldas a los Estados Unidos. Habiendo ganado la guerra en Afganistán (si bien sin haber logrado dar con su objetivo principal, esto es, Osama bin Laden), las diferencias se han trasladado a la política hacia Irak y el Medio Oriente, con los neoconservadores exigiendo, por una parte, la invasión y ocupación del primero y, por otra, el respaldo incondicional a Israel en su conflicto con los palestinos, mientras que los realistas son más cautos y moderados en ambas instancias.

El presidente Bush hasta ahora ha evitado alinearse con uno u otro campo, manteniendo un cuidadoso equilibrio entre ambos, algo que debería verse reforzado por los buenos resultados que ello le ha dado. En mayo del 2002, su popularidad se mantenía en un 75%, una cifra que ninguno de sus predecesores logró mantener por tan largo tiempo —ocho meses—.

¿Qué tiene que ver todo esto con la política hacia América Latina? Mucho, ya que esta última, como es obvio, no se hace en el vacío, sino que se enmarca dentro del contexto más amplio de los parámetros dentro de los cuales Estados Unidos define el tipo de vinculación que desea desarrollar con el resto del mundo.

¹² Una obra reciente que refleja este punto de vista es Henry Kissinger. *Does America Need a Foreign Policy? Towards a Diplomacy for the Twenty First Century*, (Nueva York, Simon and Schuster, 2001).

¹³ Thomas Kleine-Brockhoff, “Amerikas guttige Hegemonie”, *Die Zeit*, 20 de abril de 2002.

LA POLÍTICA HEMISFÉRICA ENTRE LAS EXPECTATIVAS Y LAS REALIDADES

Frecuentemente, las deliberaciones en torno a la política latinoamericana de los Estados Unidos se plantean en términos del “grado de atención” que el país del norte prestaría a la América al sur del río Bravo, con el supuesto implícito de que “más atención” equivale a “mayores beneficios” para la región. Este supuesto es erróneo (algo sobre lo cual volveremos); de lo que se trata, naturalmente, no es de la “atención” en sí, sino del tipo de atención y el tipo de políticas que se aplican y de sus efectos en el desarrollo y las instituciones de América Latina.

En todo caso, y como quiera que ello fuese, si hay algo que no se puede decir es que el gobierno del presidente Bush no ha “prestado atención” a la América morena. De hecho, podría señalarse que pocos presidentes de los Estados Unidos han dado tantas manifestaciones de interés en la región como lo ha hecho el actual mandatario—sobre todo durante la primera mitad de sus primeros 18 meses de gobierno—, pero también, si bien en menor medida, después de ella.

Como alguien que fue gobernador de Tejas y que habla español, George W. Bush está muy consciente de la creciente importancia del voto hispano en los Estados Unidos¹⁴ y no es casualidad que la primera visita de un jefe de Estado extranjero que recibiese una vez instalado en la

Casa Blanca fuese la del presidente Vicente Fox, de México, ni que declarase que la relación más importante para los Estados Unidos era la que tenía con México.

Mas allá de lo emblemático de la “conexión mexicana”—tanto a nivel anecdótico en términos de la así llamada “diplomacia entre rancheros”, dada la afición de ambos mandatarios a sus respectivas haciendas y a calzar botas de vaqueros, como por el significado de la presidencia de Vicente Fox, cuya victoria en las elecciones del año 2000 significó el fin de 71 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, el presidente Bush también dio señales de un fuerte compromiso con la agenda hemisférica a nivel multilateral.

Bush dio señales de compromiso con la agenda hemisférica a nivel multilateral.

Un discurso ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) a los pocos meses de asumir el cargo, así como el que su primera visita al extranjero fuese a la Tercera Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Quebec, Canadá, a fines de abril del 2001, donde subrayó la necesidad de avanzar hacia un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), fueron parte de este programa, como lo fue el recibir una rápida sucesión de visitas de presidentes latinoamericanos.

¹⁴ David R. Ayón, “Voto latino en Estados Unidos”, *Foreign Affairs en Español*, 1:1, primavera 2001, págs. 147-159.

americanos, incluyendo a los de Argentina, Brasil, Colombia y Chile. El continuar con las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Chile iniciadas durante la administración del presidente Clinton, así como el anuncio de iniciar algo similar con los integrantes del Mercado Común Centroamericano (MCC), y la eventual extensión y formalización de un conjunto de preferencias comerciales a los países integrantes de la Comunidad Andina deben insertarse en este promisorio cuadro.

Hasta aquí, podría decirse, y mientras se tratase de anuncios y expresión de buenas intenciones en relación a compromisos a ser adquiridos en un futuro relativamente indefinido, íbamos bien. Sin embargo, apenas comenzaron a golpear las duras realidades de situaciones críticas en la región, que requerían no ya de la manifestación de buenos deseos ni de palabras de buena crianza por parte de Washington, sino de opciones claras frente a urgencias muy inmediatas, o aun de un seguimiento efectivo a esos compromisos, este cuadro esperanzador comenzó a desmoronarse. Estos acontecimientos han ocurrido después del 11-9, dando pie a la explicación de que la importancia de la región en las prioridades de política exterior de Washington ha disminuido, y de que ello, de alguna manera, daría cuenta de la sucesión de embates que han sufrido distintos países por parte de los Estados Unidos en sus esfuerzos por remontar sus dificultades.

Esta explicación es insatisfactoria, por las razones que veremos a continuación. Lejos de reflejar "falta de atención", las decisiones de política tomadas por el go-

bierno de los Estados Unidos hacia América Latina reflejan una cierta concepción del orden hemisférico que se aleja cada vez más del de la retórica del libre comercio y las instituciones democráticas a la que nos habían acostumbrado previamente la Casa Blanca y el Departamento de Estado, y se aproximan crecientemente a la noción de "imperio sin ambages" promovida por los neoconservadores que proliferan al interior y en la periferia de la administración Bush. Una breve discusión de algunos de los casos en que ello se ha puesto de manifiesto con especial nitidez permitirá ilustrar esta aseveración.

Las decisiones de política de Estados Unidos hacia América Latina reflejan una concepción que se aparta cada vez más de la retórica del libre comercio.

1) Argentina: "Nadie los ha forzado a ser lo que son"

En principio, hay pocos países que han hecho más méritos para congraciarse con los Estados Unidos durante la última década que Argentina, cuarta mayor economía de la región, e histórico rival de Brasil en la disputa por el liderazgo geopolítico en Sudamérica. Si bien ha sido un país que tanto por razones comerciales como demográficas ha estado más cercano a Europa que a Norteamérica, y que en el curso del siglo XX tuvo muchas veces serias diferencias con Washington en torno a numerosos temas, bajo la presidencia de Carlos

Saúl Menem (1989-1999) ello cambió drásticamente. Como parte de ese proceso, Argentina se retiró del Movimiento de Países No Alineados en 1991, proclamando la muerte del Tercer Mundo (“existe un solo mundo, y en él está Argentina”); participó activamente junto a los Estados Unidos en la Guerra del Golfo ese mismo año con tropas y barcos de guerra; y solicitó y obtuvo la condición de “aliado especial de la OTAN” en 1994.

Simultáneamente, Argentina estableció la paridad de su moneda con el dólar, y aplicó un programa de ajuste radical, una “terapia de shock” que incluyó no sólo la desregulación y apertura de su economía, sino el programa más masivo de privatizaciones de la región, por el cual se enajenó desde Aerolíneas Argentinas hasta el servicio de correos. Si hay alguien que se atuvo al pie de la letra al así llamado “Consenso de Washington” y a las recetas del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para sanear la economía del país fue el gobierno del presidente Menem, bajo la férrea mano de su Ministro de Economía, Domingo Cavallo (hoy preso).

El gobierno de Menem se atuvo al pie de la letra al llamado “Consenso de Washington”.

Razones de tiempo y espacio impiden un análisis de las circunstancias que lle-

varon a la cesación de pagos de Argentina en diciembre del 2001 y a la subsiguiente renuncia del presidente Fernando de la Rúa y a la de tres de sus sucesores en el lapso de escasos días. Para nuestros efectos, lo relevante es la reacción de Washington ante estos acontecimientos. Si en ocasiones comparables (como la crisis del peso mexicano en 1994-1995, o la de Rusia en 1997 o Brasil en 1998) el gobierno de los Estados Unidos jugó un papel activo, incluso como prestador de última instancia, en ayudar a resolver el problema de pagos del país en cuestión, en el caso argentino ocurrió todo lo contrario. Sistemáticamente, los Estados Unidos se han negado a acudir al rescate de Argentina o a interponer sus buenos oficios ante el FMI para que éste lo haga, contribuyendo así a perpetuar y profundizar la crisis. En una frase memorable, el secretario del Tesoro estadounidense, Paul O’Neill, llegó a decir, al descartar llamados a ayudar a Argentina: “Nadie los ha forzado a ser como son”¹⁵. Seis meses después de su cesación de pagos, Argentina continúa en una caída en espiral (se proyecta un crecimiento negativo de un 15% del PIB el año 2002) y los Estados Unidos siguen manifestando la misma indiferencia, que en ocasiones, y a juzgar por declaraciones como las del secretario O’Neill, se asemeja a una verdadera *Schadenfreude* —el pago después de trece años de aplicar las políticas más pro-norteamericanas jamás aplicadas por país latinoamericano alguno—.

¹⁵ Citado en Christopher Marquis, “U.S. Hasn’t Kept Promise to Latin America, Critics Say”, *The New York Times*, 19 de mayo de 2002.

2) Venezuela : “Lo de Chávez se veía venir”

Y si el caso argentino sentó el precedente de que Estados Unidos ya no estaría dispuesto a sacar de aprietos a economías emergentes en dificultades, al margen de su tamaño y de la cercanía de sus gobiernos a las posiciones de Washington, los confusos sucesos de Venezuela en abril de 2002 establecieron otro, aun más problemático: el compromiso con la democracia en las Américas (y, presumiblemente, con la Carta Democrática firmada por el secretario de Estado Colin Powell en Lima ese 11-9) del gobierno del presidente Bush tampoco es demasiado firme: el grado de apoyo a la institucionalidad democrática en un determinado país va a depender de la simpatía que le tengan al gobierno de turno en los círculos de poder en Washington¹⁶.

Es cierto que lo ocurrido en Caracas entre el 12 y el 15 de abril del 2002 fue desconcertante, incluso para los patrones de la política venezolana. La renuncia sometida por el presidente Hugo Chávez al jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Venezolanas, General Lucas Romero, el día 12; la proclamación de su sucesor, el dirigente empresarial Pedro Carmona; el cierre por parte de este último del Congreso y su despido de las máximas autoridades del Poder Judicial; la subsiguiente renuncia de Carmona; y el retorno triunfal de Hugo Chávez 72 ho-

ras después de su salida se constituyeron en una verdadera vorágine de acontecimientos, difíciles de seguir y más aún de evaluar. Con todo, la reacción de Washington, lejos de condenar lo que, para todos los efectos, era un golpe de estado, fue estudiadamente neutra, por decir lo menos¹⁷.

La reacción de Washington a los hechos de Venezuela fue, cuanto menos, neutra.

En lo que sería la primera prueba de la Carta Democrática, el contraste entre la actitud de los gobiernos latinoamericanos (muchos de cuyos presidentes se encontraban en una reunión del Grupo de Río en San José en esos días) y la de los Estados Unidos no podría haber sido más grande: mientras los primeros condenaban unánimemente lo ocurrido (tanto en San José como en una reunión extraordinaria de la OEA convocada el sábado 13 de abril), el vocero de la Casa Blanca, Ari Fleischer, declaraba que la crisis había sido provocada por Chávez, que “se había instalado un gobierno de transición”, el que “habría prometido elecciones a la brevedad”. Mientras tanto, el secretario Auxiliar de Estado para Asuntos Interamericanos, Otto Reich, un ex-embajador de los Estados Unidos en Caracas y que debería conocer bien el acontecer vene-

¹⁶ Ver Arturo Valenzuela, “Bush’s Betrayal of Democracy”, *The Washington Post*, 16 de abril de 2002, pág. A-19 (Op-Ed).

¹⁷ Peter Hakim, “Democracy and U.S. Credibility”, *The New York Times*, 21 de abril de 2002.

zolano, en una reunión de emergencia convocada con los embajadores latinoamericanos ante la Casa Blanca, decía que los Estados Unidos no aprobaban la realización de golpes de Estado y que no había promovido éste, pero que “lo de Chávez se veía venir”¹⁸.

Trascendidos posteriores de reuniones realizadas por opositores a Chávez con autoridades del gobierno de los Estados Unidos en el período previo al golpe, y una investigación ordenada por el Pentágono con relación con contactos de oficiales estadounidenses con sus contrapartes venezolanas, le dan a todo el evento un carácter aún más oscuro. El punto a subrayar, sin embargo, es que “a la hora de la verdad”, el compromiso del gobierno del presidente Bush con el principio de la democracia en las Américas demostró no ser unívoco¹⁹.

A la hora de la verdad, el compromiso del presidente Bush con el principio de la democracia en las Américas demostró no ser unívoco.

3) Chile: “¿ Si no hay TLC con Chile, con quién puede haberlo?”

Por otra parte, la sempiterna espera de Chile a que llegue un Tratado de Libre

Comercio con los Estados Unidos se ha transformado en una especie de cantinela permanente de todos los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, que lleva ya al menos doce años, algo que se inició en la Presidencia de George H. W. Bush (1989-1993) y aún se prolonga en la de su hijo²⁰. Y si bien el acuerdo de finalmente iniciar las negociaciones para un TLC se dio en las últimas semanas de la presidencia de Bill Clinton, algo que fue ratificado por la nueva administración²¹, después de once rondas de negociación entre ambos países, aún no hay “humo blanco”, y se ha dado la curiosa paradoja de que la Unión Europea ha anunciado que ha llegado a un acuerdo en relación a un TLC con Chile antes que los propios Estados Unidos.

De más está decir que la noción de que se va a poder llegar a un Área de Libre Comercio en las Américas para el año 2005, si los Estados Unidos son incapaces de llegar a un acuerdo con Chile, país que “ha hecho todas sus tareas” en materia de reformas y ajustes económicos, aparece como crecientemente improbable. Y una carta que circulaba en el mes de abril en el Senado de los Estados Unidos, y que contó con la firma de 55 senadores, indicando su preocupación por las salvaguardias aplicadas en Chile a los produc-

¹⁸ Citado en Karen de Young, “U.S. Seen as Weak Patron of Latin Democracy”, *The Washington Post*, 16 de abril de 2002, pág. A-15.

¹⁹ Michael Shifter, “Democracy in Venezuela, Unsettling as Ever”, *The Washington Post*, 21 de abril de 2002, pág. B-2.

²⁰ Ver David Mares y Francisco Rojas. *Coming in from the Cold: The United States and Chile*, (Nueva York y Londres, Routledge, 2001).

²¹ Jorge Heine, “Libre comercio e inserción internacional: ¿ Inercia o estrategia?”, *Mensaje*, N° 497, marzo-abril de 2001, pág. 70-74.

tos agrícolas, y el grado al cual ellas constituyen un obstáculo a la firma de un TLC con Chile –tratándose de cifras infinitesimales comparadas con los programas de subsidios agrícolas de miles de millones de dólares que se aplican en los propios Estados Unidos– indica el fuerte resurgimiento del proteccionismo en ese país, lo que nos lleva al próximo caso, el del acero y la industria brasileña.

**El resurgimiento del
proteccionismo en Estados
Unidos indica que es cada vez más
improbable llegar al ALCA en 2005.**

4) Brasil : El impacto del proteccionismo en la siderurgia

La relación de Brasil con los Estados Unidos siempre ha sido distinta a la del resto de los países latinoamericanos. Debido a su tamaño y peso relativo, Brasil, con una población de 170 millones de habitantes (poco menos de la mitad de América Latina) y la novena economía del planeta, necesariamente ha tenido una aproximación diferente a las relaciones de este país, si no en condiciones de paridad, al menos en términos de una potencia a otra, tema en el cual el considerable tamaño del mercado interno brasileño ha sido un factor significativo.

De todos los países de la región, Brasil ha sido el más renuente a avanzar con el ALCA. También ha sostenido que la mejor manera de hacerlo sería a través de negociaciones colectivas, que agrupasen

al Mercosur y eventualmente a toda Sudamérica frente a los Estados Unidos, más que por medio de tratativas individuales como las de Chile. Brasil también ha sido partidario de potenciar a Sudamérica como entidad política relevante, convocando a la Primera Cumbre Sudamericana.

Una crítica permanente de los Estados Unidos a Brasil ha sido lo que el primero considera como el excesivo proteccionismo de este último, dando lugar a numerosas disputas ante el GATT, primero, y la Organización Mundial de Comercio (OMC) ahora. Esto ha sido especialmente válido para sectores de la “nueva economía”, como el informático y de telecomunicaciones. Uno de los grandes logros de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso ha sido precisamente avanzar en disminuir algo este proteccionismo, y en abrir la economía brasileña a la competencia del exterior. Como parte de ese proceso de apertura a la competencia internacional, la industria siderúrgica brasileña ha debido poner fin a 10 mil empleos.

En ese contexto, la decisión del Presidente Bush de establecer a comienzos del 2002 un arancel de 30% al acero importado en los Estados Unidos fue visto en Brasil como un golpe especialmente bajo. Pese a un diagnóstico universalmente compartido de que el problema de fondo es un exceso de capacidad instalada en la industria siderúrgica a nivel mundial, y que dentro del propio Departamento del Tesoro de los Estados Unidos se estaba buscando una solución que apuntase en esa dirección, este arancel extraor-

dinario (que también ha gatillado fuertes protestas por parte de la Unión Europea y otros países, que ya han presentado los correspondientes reclamos ante la OMC y anunciado medidas de retaliación que apuntan a productos de exportación estadounidenses) ha sido visto en Brasil como un clásico ejemplo del “doble discurso” de Washington, que predica las virtudes del libre comercio y la apertura económica, pero que al menor “apretón”, recurre al proteccionismo más desembozado²².

Y como si esto no fuese suficiente, ante la fuerte devaluación del real y la caída de la Bolsa en Brasil causada por el así llamado “efecto Lula” (esto es, el alto apoyo en las encuestas del candidato Luiz Ignacio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT) y la posibilidad de que gane las elecciones presidenciales en octubre de 2002), el secretario del Tesoro de los Estados Unidos no ha encontrado nada mejor que señalar que “ayudar a Brasil sería un error”, contribuyendo con ello a profundizar la crisis aún más²³.

5) México: el “paso atrás” en políticas de inmigración

Y si el acero es un tema muy sensible en Brasil, el de la política y legislación en materia de inmigración lo es aún mucho más en México. Como se ha mencionado anteriormente, el fin de los 71 años de gobierno del PRI en México y el inicio del gobierno del presidente Fox han

significado numerosos cambios tanto en la política interna como en la política exterior de ese país. En general, las posiciones nacionalistas a ultranza y de identificación con el Tercer Mundo seguidas históricamente por el PRI—aunque ya en proceso de modificación en los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000)— han ido dando paso a otras, que ven una mucho mayor convergencia entre los intereses de México y los de los Estados Unidos.

Política y legislación acerca de la inmigración son materias sensibles en México.

Como parte de este proceso, y en uno que no ve en ello sino el paso natural siguiente al establecimiento del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1994, el presidente Fox y su secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, han planteado la necesidad de avanzar en la flexibilización de la rígida legislación de inmigración estadounidense, para permitir el flujo más expedito de mano de obra mexicana a ese país. Y aunque esto es algo que estaba siendo considerado por el gobierno de los Estados Unidos con anterioridad al 11-9, fue una de las primeras víctimas del programa “antiterrorista” aplicado por el Departamento de Justicia con posterioridad a

²² Richard Lapper, “Outbreak of Protectionism”, *The Financial Times*, 24 de mayo de 2002.

²³ Ver “Latin America’s economies: Here we go again”, *The Economist*, 29 de junio-5 de julio de 2002, pág. 13.

esa fecha, que implica, entre otras cosas, fronteras mucho más cerradas.

De nuevo, el patrón es el mismo. Un gobierno latinoamericano que se juega por introducir cambios significativos en numerosas áreas, la gran mayoría de ellos en la dirección de aproximarse más a los Estados Unidos, ya sea en aplicar más o menos a rajatabla el “Consenso de Washington” en sus políticas económicas, o en materia de política exterior, para luego verse enfrentado a “desconocidas” por parte de la administración del presidente Bush, que reniega de compromisos adquiridos o de aplicar su propia doctrina libremercadista.

Los gobiernos latinoamericanos se juegan por acomodarse a las exigencias de Estados Unidos y éstos reniegan de los compromisos contraídos.

Esto es evidente en el caso del presidente Fox, que debió enfrentar acusaciones de Fidel Castro de haber faltado a la verdad debido a las presiones de que fue objeto para que se retirara anticipadamente de la Cumbre de Financiamiento de Desarrollo efectuada en Monterrey en marzo del 2002, a fin de no incomodar al presidente Bush. Mientras, en el parlamento mexicano, en el cual el PAN no tiene mayoría, el Gobierno se ve sometido a fuertes críticas por lo que muchos consi-

deran la abdicación de cuatro décadas de política mexicana hacia Cuba, en una especie de “arriar la bandera” ante el Tío Sam, el presidente Fox no puede exhibir concesión significativa alguna obtenida a cambio de ello por parte de los Estados Unidos²⁴.

AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA

El caso de Cuba, naturalmente, cae en una categoría distinta, pero aun ahí es difícil encontrar avances en la política estadounidense. El discurso dado sobre el tema por el presidente Bush en Miami en mayo de 2002 no hizo sino reiterar las mismas viejas exigencias al gobierno de Fidel Castro, sin el menor asomo de levantar el embargo que afecta a la isla, embargo cada vez más cuestionado por numerosos sectores, tanto dentro como fuera de los Estados Unidos. Y la política que se seguirá hacia Colombia, principal foco de violencia en las Américas hoy, merecerá especial atención en los meses y años venideros, tratándose de la situación más crítica que se enfrenta en el continente, y la más fácilmente asimilable al “combate al terrorismo global” en que se encuentran comprometidos los Estados Unidos hoy.

Con todo, poca duda cabe de que América Latina se encuentra en un punto de inflexión. Como pocas veces en la historia, sus gobiernos y sus pueblos han asumido posiciones abrumadoramente pro-

²⁴ Para una perspectiva mexicana sobre Cuba hoy, ver la sección especial “Cuba, ay Cuba”, en *Nexos*, N° 292, abril de 2002.

Estados Unidos; el compromiso con la democracia como forma de gobierno y con la economía de mercado es casi universal; pese a que el anunciado ALCA (a diferencia, por ejemplo, de cómo funciona la Unión Europea) ofrece únicamente libre comercio, sin ningún tipo de mecanismo compensatorio para avanzar hacia la reducción de las enormes desigualdades en los niveles de desarrollo en las Américas, todos los países (a excepción de Cuba, que no ha sido parte de las Cumbres de las Américas) lo han respaldado. Un país como Chile, incluso, ha asumido el riesgo considerable de iniciar negociaciones para un TLC con los Estados Unidos sin que el Congreso haya autorizado el mecanismo de *fast track* con que se aprobó el NAFTA, exponiéndose a que todo lo que llegue a acordar con el Ejecutivo (asumiendo que ello ocurra, lo que no es obvio) sea desmantelado por congresistas contagiados por la fiebre proteccionista que ha sido alentada desde la propia Casa Blanca (como ha quedado demostrado en el caso del acero).

En estos términos, cabe preguntarse si la única alternativa para América Latina es “insistir, insistir, insistir” en el diálogo con los Estados Unidos, y ha-

cerle ver al gobierno del presidente Bush lo equivocado de sus políticas y la necesidad de que recapacite, con el objeto de que retome los sanos principios del internacionalismo multilateral, la democracia y el libre mercado, o si existen otras opciones. De más está reiterar que el enorme (y creciente) poderío de los Estados Unidos hoy y la dependencia de muchos países latinoamericanos del comercio y las inversiones de los Estados Unidos hacen que el margen de maniobra no sea demasiado amplio. Sin embargo, y esto es especialmente válido para los países sudamericanos, en una posición distinta de la de Centroamérica, México y el Caribe (cada vez más incorporados por medio de sus flujos comerciales, financieros y demográficos a los Estados Unidos), como señala la experiencia de Chile y su recién anunciado Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, es posible que el proyecto del ALCA no sea el único válido para la región, y que las verdaderas “anteojeras” con que América Latina ha estado mirando su inserción internacional, una que privilegia casi exclusivamente a los Estados Unidos, no sean la estrategia más recomendable para defender sus intereses.