

**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 Area 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. Area de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos, Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

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

Casilla electrónica: 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

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.