

**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

# 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.