

**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

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.

