

## Una Visión desde el Sur: La Política de los Estados Unidos hacia el Hemisferio Occidental en el Siglo XXI

Roberto Russell

---

*Las políticas aplicadas por Estados Unidos en sus relaciones con América Latina en los dos siglos ya pasados, se han caracterizado por su asimetría en favor de la gran potencia. Las propuestas de los últimos años apuntan a fortalecer el regionalismo que se considera estratégico en las relaciones "hemisféricas". Sin embargo, en la práctica, Estados Unidos se concentró en los países de mayor tamaño en la región o en temas que percibió como amenaza a su seguridad nacional o al bienestar de sus propios ciudadanos. No obstante, cuatro factores estrechamente relacionados apuntan a una relación diferente para los inicios del siglo XXI: la democratización de América Latina; la apertura de la región a la economía mundial; el nuevo regionalismo en Estados Unidos y América Latina; y los cambios culturales producidos a partir de los años ochenta, particularmente en América Latina, que facilitan el desarrollo de una nueva cooperación interamericana. En consecuencia, las relaciones a comienzos de del siglo se encuentran con una "base inusualmente sólida "para trabajar en pos de las metas de largo plazo que América Latina y Estados Unidos comparten".*

---

### I. Introducción

Desde hace ya casi dos siglos, las políticas que Estados Unidos desarrolló (o debería desarrollar) hacia América Latina han dado lugar a opiniones encontradas, tanto en ese país como en la región. Más aún, el valor mismo de la relación para Estados Unidos fue siempre puesto en duda. Defensores y detractores de la "Western Hemispheric Idea" dejaron por igual oír sus voces disonantes; al tiempo que algunos destacaban las posibilidades que ofrecía América Latina para el país otros enfatizaban la irrelevancia de los vínculos con las naciones del sur e, incluso, su inconveniencia<sup>1</sup>.

Según se sabe, la relación entre ambas partes se ha caracterizado por una creciente asimetría de poder a favor de Estados Unidos que fue acompañada, por lo general, de una fuerte asimetría de intereses. En

---

<sup>1</sup> Esta idea convoca a los países del continente a integrarse y cooperar sobre la base de valores y metas comunes.

todo caso, el mayor interés de Estados Unidos en la región, cuando se expresó en términos de América Latina, estuvo determinado por asuntos de índole global que la trascendían y se tradujo en la adopción de políticas de naturaleza esencialmente reactiva. Así, la Alianza para el Progreso promovida por la administración de Kennedy a principios de sesenta fue una respuesta directa a la revolución cubana fundada en el temor a que se produjera en el hemisferio “otras Cubas”. Para no ir tan lejos, la Iniciativa para las Américas lanzada por el presidente Bush en 1990 (President George Bush’s 1990 Enterprise for the Americas), que llamaba a la creación de un amplio sistema de libre comercio hemisférico, y su sucesora, la Cumbre de las Américas, que acordó en 1994 completar las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el 2005, fueron la expresión regional de la nueva política comercial norteamericana, que asigna al regionalismo un papel estratégico para promover los intereses económicos de Estados Unidos, como paso previo a la negociación multilateral<sup>2</sup>.

Por su carácter, las escasas iniciativas norteamericanas de alcance regional o sub-regional fueron afectadas en forma negativa por el curso de acontecimientos de orden global ajenos a América Latina o por el peso de intereses domésticos más concretos e inmediatos o, simplemente, se diluyeron al mismo ritmo que lo hacían las amenazas que las habían motivado. Como era de esperarse, el languidecimiento o impasse de estos emprendimientos provocaron frustración, desencanto, y una sensación reiterada de “oportunidad perdida”, que fueron invariablemente sucedidos por propuestas –en general incumplidas– sobre lo que Estados Unidos debería hacer o no en la región. En este tono, el último Informe sobre asunto del Hemisferio Occidental publicado por el Diálogo Interamericano recomienda, por ejemplo, que:

*As a start, the Clinton administration or this successor must secure congressional approval of track authority to negotiate the FTAA, the new round of the World Trade Organization, and other trade agreement*<sup>3</sup>.

En la práctica, sin embargo, el Ejecutivo norteamericano no ha podido vencer la resistencia del Congreso a aprobar un mecanismo conside-

---

<sup>2</sup> Véase Roberto Bouzas “Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década”. Documento de Trabajo de FLACSO, agosto de 1999, págs. 4-5.

<sup>3</sup> *The Americas at the Millennium. A Time of Testing, A report of the Sol M. Linowitz Forum*, Inter-American Dialogue, Washington D.C., 1999, pág. 13.

rado por la Secretario de Estado Madelaine Albright nada menos que como un “imperativo de la política exterior” de los Estados Unidos<sup>4</sup>. Por su parte, los reclamos sindicales y de los grupos ambientalistas, expresados ruidosamente en las calles de Seattle en un momento que coincidió con el inicio de la campaña presidencial en Estados Unidos, incidieron fuertemente para que la administración Clinton no asumiera una posición de firme liderazgo para empujar un primer acuerdo global en ocasión de la III Reunión de Ministros de los Países de la OMC realizada a fines de 1999. Como en el caso del fast track, el Ejecutivo quedó sometido a las exigencias de la política interna. Hacia delante, las movilizaciones y disturbios callejeros reforzaron las demandas para que la política comercial norteamericana considere aún más los vínculos entre el comercio y los estándares laborales y ambientales.

Ya no en términos regionales, el interés de Estados Unidos en América Latina se concentró históricamente en los países grandes o cercanos y en los temas que fueron percibidos, según la época, como amenazas a la seguridad nacional o al bienestar de los ciudadanos norteamericanos. En breve, el interés se definió de acuerdo a un bien conocido patrón que puede resumirse en pocas palabras: grande, cerca y nivel de amenaza percibida. De este modo, México siempre acaparó más atención que Brasil o Guatemala<sup>5</sup>. Chile en los setenta bajo el gobierno de la Unidad Popular, Nicaragua y El Salvador en los ochenta y Colombia en los noventa sólo alcanzaron un lugar de primer orden en la agenda de Washington para la región por su potencial de amenaza a la seguridad de Estados Unidos. Además, los países menos relevantes conforme a este patrón sufrieron el rigor de políticas de standard doble diseñadas y promovidas por Estados Unidos para otros ámbitos, como fue el caso de Argentina y Chile por las violaciones a los derechos humanos producidas en los setenta.

Nada hace pensar que este comportamiento pueda cambiar sustancialmente durante algún tiempo. Como señala Joseph Tulchin:

*New technologies and new global issues have altered our sense of distance; nevertheless, the same rules appear to apply today as they have for the past 200 years*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Ver “Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de EE.UU.”, Informe Especial de IRELA, 1 de noviembre de 1999, 22 y Stuart E. Eizenstein, Under Secretary for Economic, Business and Agricultural Affairs, “Our Future Trade Agenda”, Remarks before the House of Representatives International Relations Subcommittee, Washington, D.C. September 24, 1997, pág. 1.

<sup>5</sup> Este patrón, obviamente, trasciende a Estados Unidos. Brasil, por ejemplo, siempre ha mostrado más interés por Argentina que por México o Bolivia.

<sup>6</sup> Joseph Tulchin, “Hemispheric Relations in the 21st Century”, *Journal of International Studies and World Affairs*, 39:1.

En principio, esta conclusión —a la que arriba la mayoría de los analistas tanto en Estados Unidos como en América Latina— es correcta. Ella se nutre en una poderosa evidencia empírica y resulta, a la vez, de un conocimiento más acabado que el que teníamos hace veinte o treinta años sobre el proceso de elaboración y ejecución de políticas en Estados Unidos hacia la región. Este conocimiento no se limita a los ámbitos académicos: también se extiende a las elites políticas y económicas. La naturaleza esporádica de las actividades políticas de los Estados Unidos cara a cara con América Latina, los vericuetos de la “política burocrática”, el papel del Congreso para frenar o frustrar las iniciativas del Ejecutivo, la apreciación de que casi toda política es local, parafraseando la conocida frase del ex-presidente de la Cámara de Representantes, Tip O’Neal, forman parte de la visión de las elites latinoamericanas de Estados Unidos.

Al mismo tiempo, este mayor conocimiento de Estados Unidos ha posibilitado comprender mejor el lugar de América Latina, de cada sub-región dentro de ella, y de cada país en la escala de prioridades de la política exterior norteamericana. Así ningún observador atento se mostró sorprendido por la ausencia de América Latina en el último mensaje del Presidente Clinton sobre el Estado de la Unión, quien sólo se detuvo en la región para mencionar a Colombia. Luego de solicitar al Congreso la aprobación de un gran paquete de ayuda de dos años “para ayudar a este país a ganar la lucha contra los narcotraficantes”, remarcó que la situación colombiana era importante “para la estabilidad en el largo plazo de nuestro país, y por lo que ocurre en América Latina”. La falta de referencia a la región tampoco produjo inquietudes apreciables. Reforzó, al menos, dos cosas conocidas: a) que las prioridades están en otra parte; y b) que, salvo el caso colombiano (o, para ser más preciso, la cuestión del narcotráfico), la región no tiene ningún tema de agenda negativa suficientemente grave como para desvelar a Washington.

Paralelamente, como también pasa en Estados Unidos las herramientas más finas con las que se cuenta para analizar las relaciones hemisféricas —y más específicamente el proceso de formulación de políticas en ese país— tienden a emplearse para interpretar aspectos coyunturales de esa relación y sus perspectivas de corto y mediano plazo. Así, normal —y naturalmente— se extraen conclusiones de tono pesimista del tipo vaso medio vacío o más que medio vacío. Hoy, por ejemplo, numerosos analistas consideran que la relación Estados Unidos-América Latina inicia el siglo XXI y el milenio en un nuevo ciclo descendente tras el alto nivel alcanzado en los primeros años de la década del noventa. La

centralidad de Europa para Estados Unidos, el impasse del ALCA, los altibajos del proceso de democratización e integración en América Latina, la persistencia de políticas unilaterales y de actitudes arrogantes norteamericanas, entre otros factores de peso, parecen darles la razón. Empero, el acento en la dinámica actual del proceso encierra un peligro: puede llevar a perder de vista su evolución histórica, las diferencias cualitativas entre las etapas que el analista considere, y sus tendencias de más largo plazo. Una mirada de este último tipo permitiría arribar a conclusiones distintas. Por lo cual sostengo que las relaciones Estados Unidos-América Latina en el siglo XXI alcanzarán a llenar la mitad o más de la mitad del vaso. Cuatro factores estrechamente relacionados juegan en tal sentido: a) la democratización de América Latina; b) la apertura de la región a la economía mundial; c) el nuevo regionalismo en Estados Unidos y América Latina; y d) los cambios culturales producidos a partir de los años ochenta, particularmente en América Latina, que facilitan el desarrollo de la cooperación interamericana. Estos cuatro factores tienen una fuerte correlación con una variable coyuntural (el fin de la Guerra Fría) y otra estructural (el proceso de globalización entendido en un sentido amplio) y favorecen, a su vez, la construcción de una agenda de políticas de cada parte hacia la otra que exhibe niveles inéditos de convergencia.

En efecto, la agenda política de los Estados Unidos y las prioridades políticas reflejan ampliamente la agenda y prioridades políticas de América Latina: a) robustecimiento de la democracia, el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos; b) combatir la amenaza del comercio ilegal de drogas, el crimen, el contrabando de inmigrantes, y el terrorismo, como también cumplir con la integración económica a través de una política de libre comercio abierta y justa y la construcción de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y c) reducir la pobreza a través del crecimiento y la creación de empleos, como también mejores sistemas de salud y educación. Estos objetivos claves, como recuerda Howard Wiarda:

*Enjoy support from Latin America as well as from the mainstreams of US foreign policy, ending the conflict that has raged, for the last 20 years, between the United States and Latin America over the US agenda and Policy priorities<sup>7</sup>.*

---

<sup>7</sup> Howard J. Wiarda, "consensus Found, Consensus Lost: Disjunctures in US Policy toward Latin America at the turn of the Century", *Journal of International Studies and World Affairs*, 39:1, Spring 1997, pág. 14.

## II. Estados Unidos y la democratización de América Latina

Tras el fin de la guerra fría, Estados Unidos ha defendido y promovido de manera más activa y genuina la democracia en el mundo. Durante ese período, consideraciones estratégicas propias de la rivalidad Este-Oeste llevaron a los gobiernos norteamericanos a subordinar en forma sistemática este objetivo a otros percibidos como más valiosos, por ejemplo, la contención del comunismo. Por cierto, este conflicto entre intereses encontrados sigue presente en la política exterior de Estados Unidos. Sobre este aspecto, Thomas Carothers acaba de señalar:

*Where Clinton officials believe that pushing for democratic change might upset autocrats friendly to U.S. economic and security interests, as China, Saudi Arabia, Egypt, Kazakhstan, Armenia and elsewhere, they are quick to play down democracy<sup>8</sup>.*

Aunque en mucho menor medida que estos países, América Latina no ha escapado en los noventa a esta lógica propia de una política que, por su naturaleza, al igual que la promoción de los derechos humanos, no puede evadir los estándares dobles. Estados Unidos jugó un rol decisivo para impedir la ruptura del proceso de democratización de Venezuela (1992), Guatemala (1993), Paraguay (1996 y 1999) y Ecuador (2000). Por el contrario su compromiso por la defensa de la democracia fue ambiguo durante la crisis políticas de Perú (1992) y Haití (1991-1994). La estabilidad del primer país y de su gobierno, cuya cooperación en el esfuerzo antidrogas resultaba fundamental para Washington, fue un objetivo menos importante como la pureza de la democracia peruana. Por una parte, el agravamiento del problema de los refugiados haitianos fue el factor que finalmente decidió a la administración Clinton a adoptar una línea dura para forzar a los militares de ese país y a sus seguidores civiles a restituir el gobierno al presidente depuesto, Jean Bertran Aristide<sup>9</sup>. Con anterioridad, como destaca Richard Blommfield:

*The Bush administration was divided internally as to whether it would be in the U.S. interest for Aristide to be returned to power. This ambivalence was reflected in a half-hearted*

---

<sup>8</sup> Thomas Carothers, "Dewy-Eyed About Democracy?", *The Washington Post*, Sunday, January 23, 2000, B7.

<sup>9</sup> Ver Richard Bloomfield, "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense of Democracy Response", *The Washington Quarterly* 17:2, 1994.

*policy, in which to rhetoric from State Department was not matched by deeds.*<sup>10</sup>

Las ambivalencias de la política de Estados Unidos hacia Perú y Haití no causaron asombro ni mayor desasosiego en América Latina. Los países latinoamericanos asumieron en su gran mayoría comportamientos similares y no estaban, por consiguiente, en condiciones de tirar una primera piedra. Para Brasil y Chile, por ejemplo, la estabilidad de Perú mereció más cuidado que la vulneración de las instituciones de la democracia peruana durante el "fujimorazo". En el caso de Haití, los países más grandes de la región, salvo Argentina, se opusieron a que el problema fuese remitido al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por temor a que este organismo, al extender su jurisdicción a un asunto como la defensa de la democracia, encontrara una excusa para intervenir en los asuntos internos de los países.

Tampoco sorprendió la postura firme de Estados Unidos en los casos de Venezuela, Guatemala, Paraguay y Ecuador dado que en estos cuatro países el objetivo de defensa de la democracia no chocó con otros de igual o mayor envergadura. En última instancia, la mezcla de compromiso activo y ambivalencia produjo interpretaciones de signo opuesto sobre el real alcance de la voluntad norteamericana de defender y promover la democracia en América Latina. Quienes pusieron el acento en Perú y Haití concluyeron que el vaso sigue medio vacío. Contrariamente, quienes lo hicieron en Venezuela, Guatemala, Paraguay y Ecuador vieron un vaso medio lleno. De nuevo, el análisis de coyuntura no permite saldar la cuestión. Para no despistarse en este debate es preciso observar la trayectoria y sentido tanto de la política de Estados Unidos en la materia como la del proceso de democratización en América Latina.

El compromiso de Estados Unidos con la defensa y promoción de la democracia de América Latina es mucho más auténtico que en el pasado y ha llegado para quedarse<sup>11</sup>. Es una dimensión importante de la política exterior que cuenta con consenso bipartidario y con el apoyo de las burocracias, de los empresarios e inversores y de numerosas fuerzas sociales con intereses en la región por motivos muy simples. Primero, la consolidación democrática de América Latina es un objetivo que coincide con, y refuerza, el sistema de valores de Estados Unidos y sus intereses políticos y económicos. Ella afianza la estabilidad en la región, da mayor garantía de

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 159.

<sup>11</sup> Acerca de la endeblez de este compromiso durante los años de la Guerra Fría, ver, entre otros, Gordon Connell-Smith, *Sistema interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, págs. 43-48.

continuidad a las políticas económicas orientadas hacia el mercado seguidas en los noventa, y facilita la realización de negocios dado que proporciona una mayor transparencia y contabilidad (accountability) que los regímenes autoritarios<sup>12</sup>. Como sostiene Jorge Domínguez:

*In Latin America's present and likely future circumstances, democracy is good for markets, although it had not always been so in the past*<sup>13</sup>.

Segundo, Estados Unidos no está involucrado en ninguna competencia por el poder global que le exija contar con la fidelidad a cualquier precio de sus áreas de influencia. Más aún, compite económicamente en América Latina con países que integran su sistema privilegiado de alianzas y que, por consiguiente, no ofrecen a la región modelos políticos alternativos como lo fueron el fascismo y el comunismo en su momento. Al contrario, el fortalecimiento de la democracia es una bandera que estos países también agitan.

Las dos razones señaladas son claramente percibidas en América Latina. No hay duda de que estamos a una distancia apreciable de épocas no muy lejanas en la que los dictadores latinoamericanos buscaban –y muchas veces obtenían– la bendición de los Estados Unidos a cambio de favores para otras causas. Esto lo saben los sectores democráticos latinoamericanos y también los que no lo son; ante éstos últimos, la actual posición de Estados Unidos opera como un factor disuasivo, ya sea cuando los contiene –algo que no vemos– o cuando los hace retroceder, tal como sucedió en Ecuador en enero de 2000. La clara advertencia de la administración Clinton a los dirigentes militares y políticos de ese país de que cualquier salida vía golpe de estado cívico-militar dejaría al país “más aislado que Cuba” impulsó al Jefe de las Fuerzas Armadas de Ecuador, General Carlos Mendoza, a disolver, el 22 de Enero, la Junta que derrocó al Presidente Jamil Mahuad sólo tres horas después de ocurrido el hecho y entregar el poder al Vicepresidente Gustavo Noboa<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Una democracia consolidada es una condición necesaria pero no suficiente para controlar la corrupción, tal como lo han demostrado recientemente los casos de la Tangentopolis en Italia, de Alemania bajo Kohl y la Francia de Mitterand. En estas situaciones, la larga permanencia en el poder parece haber sido el factor clave que explica el aumento de la corrupción. Ver “La corrupción en la mira”, Natalio Botana, *La Nación*, 17 de febrero de 2000, pág. 15.

<sup>13</sup> Jorge Domínguez, “Technopols. Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990 s”, in Jorge Domínguez (ed), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1997, pág. 5.

<sup>14</sup> See *Clarín*, 24 de enero de 2000, 22 y John Lancaster, “U.S. Sees Democracy Wane in Latin America”, *The Washington Post*, January 30, 2000, A21.

Por su parte, los países latinoamericanos han demostrado hasta aquí distintos grados de compromiso con la defensa y promoción de la democracia; hubo comportamientos de alto perfil junto a actitudes remisas o recelosas<sup>15</sup>. A pesar de estas diferencias, dieron algunos pasos importantes para constituir un régimen interamericano de defensa de la democracia no meramente formal. Entre ellos destaca la histórica Resolución 1.080 sobre “democracia representativa”, aprobada durante la XXI Asamblea General de la OEA en Santiago de Chile en junio de 1991, que consagró un mecanismo de resguardo automático frente a situaciones de “interrupción abrupta o irregular” del proceso democrático en cualquier nación de la OEA<sup>16</sup>. Algunos países, como fue el caso de los miembros del Mercosur, fueron aún más lejos. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, junto a Bolivia y Chile, aprobaron en junio de 1998 la así llamada “cláusula democrática” del Mercosur, donde se señala que “en caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte”, los demás estados podrán suspenderle sus derechos “a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración” e incluso “sus derechos y obligaciones emergentes de estos procesos”<sup>17</sup>.

Este interés en establecer reaseguros a la democracia mediante un régimen interamericano o acuerdos específicos de alcance más restringido surge de los justificados resquemores existentes en las Américas sobre la suerte de un proceso que ha sufrido fuertes sacudones y que ha estado muy cerca del naufragio en más de un país<sup>18</sup>. No obstante ello, los retrocesos de, y los embates contra la democratización han sido bastante modestos en América Latina si se los compara con lo sucedido en otros lugares. No se trata de mirar hacia otra parte para hallar consuelo ni mucho menos de minimizar la magnitud de las crisis políticas que han atravesado varios países. Sin entrar aquí en la interminable y antigua discusión sobre los pre-requisitos políticos de la democracia, es claro que el proceso de democratización iniciado en la década del ochenta en todas las regiones del mundo se ha mostrado más sólido en: a) aquellos

<sup>15</sup> Para más detalles sobre estas diferencias ver Richard Bloonfield, *op. cit.*, págs. 162-167.

<sup>16</sup> Más adelante, la Asamblea General de esa Organización, durante el XVI Período Extraordinario de Sesiones, adoptó en diciembre de 1992 el así llamado Protocolo de Washington que posibilita, en caso de que un gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza, suspender a ese país el ejercicio del derecho de participar en las deliberaciones y decisiones de todos los órganos de la OEA hasta que se restablezca la democracia.

<sup>17</sup> Previamente el Mercosur había adoptado el 25 de julio de 1996, en la provincia de San Luis, Argentina, un primer “compromiso democrático” que establece que any interruption of the constitutional order in the countries that integrate this bloc or in the associate countries “constitutes an unacceptable obstacle for the continuation of the process of integration”.

<sup>18</sup> Para algunos analistas la democracia ya habría naufragado en Perú y Ecuador. Ver por ejemplo, Mario Vargas Llosa, “Fujimorazo en Ecuador”, *La Nación Line* ([www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)), martes 15 de febrero de 2000.

países en los que existe experiencia de práctica democrática; b) que pertenecen a una región en la que los valores de la democracia liberal tienen raíces históricas o tienden a implantarse y, en la que todos o la mayoría de los países más importantes han hecho avances significativos hacia la consolidación de la democracia; c) que procuran integrarse a Occidente; y d) que los intereses estratégicos de los países de los que esa región es área de influencia se definen en clave democrática<sup>19</sup>.

Todos o al menos algunos de estos pre-requisitos valen para América Latina. El acento en las averías, indudablemente serias, impide o dificulta apreciar en plenitud los avances de un proceso que marcha a distintas velocidades, que tiene una fuerza y amplitud desconocidas, que se ve alentado por un contexto político externo favorable y que ha contribuido a despejar importantes temas de agenda negativa con Washington y a introducir cambios cualitativos en las relaciones intra-regionales<sup>20</sup>. El caso más notorio, sin duda, fue la firma de los acuerdos nucleares entre Argentina y Brasil que pusieron fin a varias décadas de recelos mutuos y que abrieron el camino para una articulación positiva de ambos países al sistema de seguridad internacional promovido por Occidente<sup>21</sup>.

En el siglo XXI, y a diferencia del XX, es improbable que la democracia en América Latina tenga que lidiar seriamente con otras formas de gobierno capaces de competir con ella y de reemplazarla. Como se adelantó, no parece haber modelos políticos alternativos al alcance de la mano ni tampoco fuerzas externas importantes que los promuevan y sostengan. Así, es muy probable que la “formalidad” democrática perdure incluso en países atrapados en situaciones de violencia endémica (Colombia), en los que el nuevo liderazgo político haya surgido sobre las cenizas de antiguas democracias “formales” (Venezuela), en los que se manipulan las leyes para permitir sucesiva re-elecciones presidenciales (Perú) o en los que se han alcanzado soluciones en las que el poder militar vuelve a estar detrás del trono (Ecuador)<sup>22</sup>. La cuestión central pasa por otro lado: se trata, como ha

---

<sup>19</sup> Para un argumento similar ver Thomas Carothers, “Democracy Without Illusions”, *Foreign Affairs*, 76:1, January/February 1967.

<sup>20</sup> Sobre este aspecto ver Roberto Russell, “Democratización and its Qualitative Impact on Argentine Foreign Policy”; Documento de trabajo del ISEN; diciembre de 1998; y Andrew Hunnell, “Security in Latin America”, *International Affairs*, 74:3, July 1998, 536/7.

<sup>21</sup> Al respecto ver Julio César Carasales, *De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*, Buenos Aires, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano, 1997.

<sup>22</sup> Nótese que los países mencionados forman parte de la América Latina andina. Hace ya muchos años, los analistas de la región señalaban que había dos Américas Latinas con realidades muy distintas: una del Norte —desde México a Panamá— y otra del Sur. Hoy se ha comenzado a dividir a esta última también en dos: los Andes y el Cono Sur. La primera se ha convertido en los noventa en el mayor foco de zozobra del hemisferio. Ver Juan Tokatlian, “Sudamérica está partida en dos”, *Clarín*, 11 de enero de 2000, pág. 9.

sido reconocido por muchos analistas, de sustanciar la democracia "electoral". En términos de Zakaria, de atacar frontalmente el enorme flanco "iliberal" de los sistemas políticos latinoamericanos. Esto es, dicho simplemente, que haya estado de derecho, que se respete la separación de poderes y que se aseguren las libertades básicas y propias del "constitucionalismo liberal" tales como la palabra, de reunión, de religión y de propiedad<sup>23</sup>.

Además, y a diferencia de lo sucedido durante el proceso de construcción de las democracias hoy consolidadas como Estados Unidos y Gran Bretaña, el principal desafío para el siglo XXI en América Latina no sólo consiste en poner límites a la "tiranía de las mayorías" y a la acción de los gobiernos para garantizar las libertades civiles. Igualmente importante es fortalecer la capacidad del Estado para proporcionar bienes públicos en áreas básicas de la acción del Estado tales como justicia, seguridad y educación, temas que no han sido resueltos tras el proceso de reforma del Estado iniciado hacia fines de la década de los ochenta. También será preciso combatir el costado iliberal del mercado latinoamericano mediante políticas públicas que favorezcan una mayor difusión del poder económico privado.

En los noventa, Estados Unidos puso más el acento en la defensa de la democracia que en su promoción, esto es, en la supervivencia de los procedimientos democráticos, especialmente en la celebración de elecciones libres y justas, y en poner vallas a los intentos autoritarios. Esta orientación de política, más reactiva que activa, no ha sido producto de su estrechez de miras, simple torpeza o escaso interés. Simplemente, Estados Unidos se concentró en lo que han sido hasta ahora las amenazas más ostensibles al proceso de democratización y, en consecuencia, jugó un papel fundamentalmente disuasivo o correctivo. En el siglo XXI, sin perder de vista los aspectos ligados a la defensa de la democracia, debería invertir las prioridades y cooperar con América Latina en la promoción de su democracia, es decir, a hacer sus sistemas políticos (y sus mercados) menos "iliberales" y sus gobiernos más efectivos, transparentes, accesibles y responsables. Una intervención de este tipo en los asuntos internos de la región sería bienvenida por la mayoría de los latinoamericanos.

---

<sup>23</sup>Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 76, November/December 1997, pág. 22.

### III. Apertura económica y nuevo regionalismo

Estados Unidos y América Latina han entrado al siglo XXI con una agenda económica de signo predominantemente positivo. Los cambios económicos producidos en la región durante los noventa dieron nuevas oportunidades para Estados Unidos y otros socios externos. Al mismo tiempo, las dos partes modificaron sus posiciones tradicionales cara a cara los acuerdos regionales de comercio. Para Estados Unidos, el regionalismo se transformó en un complemento natural e indispensable de las otras dos estrategias comerciales que utilizó desde el fin de la Segunda Guerra Mundial: el unilateralismo y el multilateralismo, aunque éste último como el eje principal de su política comercial debido a la estructura ampliamente diversificada de las relaciones económicas internacionales del país.

Dos consideraciones de política comercial influyeron de manera decisiva en el nuevo espacio asignado por las sucesivas administraciones norteamericanas al regionalismo desde mediados de los ochenta. Primero, hubo una preocupación inicial de carácter defensivo: el temor de que el país fuese discriminado de los bloques europeos y asiáticos en un momento en que se percibía que las negociaciones en la Ronda Uruguay podían fracasar. En este marco, el regionalismo fue concebido a la vez como una política aseguradora frente a un eventual aumento del proteccionismo en Europa y Asia y como un mecanismo de presión para que otras naciones se comprometieran seriamente en las negociaciones comerciales multilaterales<sup>24</sup>. Segundo, la creciente complejidad de la agenda multilateral —que incluye áreas tradicionalmente consideradas propias del ámbito interno, tales como la protección de la propiedad intelectual, las políticas de competencia o los estándares laborales y ambientales— ha llevado a la mayoría de los países, en un marco de creciente integración global, a impulsar el desarrollo de negociaciones en espacios reducidos con el propósito de realizar avances que serán muy difíciles de lograr en el nivel multilateral. Así, para Estados Unidos, al igual que para otros países importantes, el regionalismo ha adquirido un valor estratégico para consolidar su agenda de integración profunda como paso previo a las negociaciones multilaterales<sup>25</sup>.

A estas dos razones estrictamente comerciales se ha sumado un interés de seguridad. En palabras de Stuart E. Eizenstat, Subsecretario para Asuntos Económicos, Negocios y Agricultura:

---

<sup>24</sup> Fareed Zkaria, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 76, November/December 1997, pág. 22.

<sup>25</sup> See Javier Corrales y Richard E. Feinberg, "Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions", *International Studies Quarterly*, 43, 1999, pág. 16.

*The trade agreements of the post-Cold War era will be equivalent to the security pacts of the Cold War—binding nations together in a virtuous circle of mutual prosperity and providing the new frontline of defense against instability world—a world more hospitable to American interests and ideals*<sup>26</sup>.

América Latina, por su parte, abandonó la orientación dirigista y defensiva que había impreso históricamente a sus procesos de integración para adoptar una nueva concepción de carácter ofensivo, flexible y pragmático. La primera estrategia fue una derivación lógica del modelo de industrialización volcado hacia dentro; ante la creciente estrechez de los mercados nacionales, la integración fue concebida como un instrumento clave para mantener y profundizar ese modelo en una escala regional o sub-regional siempre bajo la égida de barreras proteccionistas y de una activa participación del Estado<sup>27</sup>. La segunda orientación se liga estrechamente a las políticas de reforma estructural y de apertura económicas que han trazado el camino para una nueva inserción internacional de América Latina. Menos retórico que en el pasado, este regionalismo muestra en su haber avances concretos que se reflejan en un creciente nivel de interdependencia intra-regional, de integración física y energética y de cooperación política<sup>28</sup>. Como en otras partes del mundo, combina incentivos negativos —disminuir o evitar los costos de la discriminación en terceros mercados<sup>29</sup>—, y positivos, mejorar la posición negociadora individual de cada país y el acceso a los mercados tanto de los socios comerciales como de otros países; consolidar (lock in) las políticas de reforma; dotar de mayor credibilidad a las políticas domésticas y externas; y aumentar la eficiencia y competitividad económicas al reasignar recursos hacia actividades con ventajas comparativas<sup>30</sup>.

Por cierto, los diversos mecanismos de integración en marcha en América Latina presentan importantes diferencias que exhiben la heterogeneidad propia de un continente también diverso. Sin embargo, la integración latinoamericana reúne un conjunto importante de aspectos comunes: a) es una meta prioritaria en la agenda externa de todos los

<sup>26</sup> Stuart E. Eizenstein, Under Secretary for Economic, Business and Agricultural Affairs, *op. cit.*

<sup>27</sup> Herald Muñoz, *Política internacional de los nuevos tiempos*, Santiago de Chile, Los Andes, 1996, pág. 102.

<sup>28</sup> Para más detalle, véase Alberto van Klaveren, "América Latina: Hacia un regionalismo abierto", en Alberto van Klaveren (ed.) *América Latina en el Mundo*, Santiago de Chile, Los Andes, 1997, págs. 216-223; y Roberto Pizarro, "Renovación y dinamismo de la integración latinoamericana de los años noventa", *Estudios Internacionales* 110, abril/junio 1995, pág. 199.

<sup>29</sup> El desarrollo de las negociaciones entre Estados Unidos, Canadá y México para crear el NAFTA es uno de los principales factores que explica la rápida formación del Mercosur.

<sup>30</sup> Herald Muñoz, *op. cit.*, pág. 119.

países; b) procura profundizar los vínculos comerciales, financieros y de inversión con los principales centros de poder económico del mundo; y c) se concibe como compatible con el orden mundial de comercio.

Por primera vez en la historia interamericana, este paso de un regionalismo cerrado a otro abierto ha generado un espacio de convergencias económicas auténticas entre Estados Unidos y América Latina. Este no es un tema menor si se tiene en cuenta que las posiciones latinoamericanas en materia económica se caracterizaron por su alto nivel de divergencias con Estados Unidos, y que el regionalismo latinoamericano generó fuertes recelos en Washington dado que, entre otros aspectos, se definió históricamente como una herramienta para contrapesar el poder de Estados Unidos en la región.

Ciertamente, las actuales convergencias no implican una armonía de intereses entre Estados Unidos y América Latina ni tampoco la renuncia por parte de esta última a la utilización de la estrategia regional como un instrumento de política para fortalecer su poder negociador cara a cara otros factores externos, tales los casos de Estados Unidos y la Unión Europea. En este marco se inscribe, por ejemplo, la reciente convocatoria del Presidente Fernando Henrique Cardoso de Brasil a la Primera Conferencia de Presidentes de América del Sur destinada a crear un nuevo espacio en esa sub-región donde tratar todos los asuntos de interés de los países que la conforman<sup>31</sup>. Estados Unidos, por su parte, tampoco abandonará su estrategia unilateral para imponer intereses propios mediante el empleo de sus abundantes recursos de poder en la diplomacia económica<sup>32</sup>.

Asimismo, tanto en Estados Unidos como en América Latina existen divisiones importantes sobre el alcance de un futuro preferencial de comercio hemisférico, su modo de ponerlo en práctica y el tratamiento de las asimetrías. México, por ejemplo, no ha tenido mayor interés en la ampliación del NAFTA debido a las ventajas con que ya cuenta para acceder al mercado de Estados Unidos. Los países de América Central y del Caribe siguen teniendo un fuerte interés en mantener esquemas que les aseguren concesiones comerciales. Argentina y Chile han mostrado gran interés en el ALCA mientras que Brasil ha tenido una postura reservada. Según la opinión de Riordan Roett:

---

<sup>31</sup> *La Nación*, 4 de abril de 2000, pág. 5.

<sup>32</sup> Ver Benjamín Cohen, "¿Gulliver o liliputiense? Los Estados Unidos en la economía mundial de hoy", en Roberto Bouzas y Roberto Russell (comp.) *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos*, Buenos Aires, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano, 1996, pág. 55.

Brazil will continue to defend an autonomous position in trade negotiations and will carry the day in the Southern Cone, using Mercosur as a cover for its own ambitious international agenda<sup>33</sup>.

En breve, como en el caso de la democracia, tenemos por delante una agenda compleja que demandará muchos esfuerzos y que producirá abundantes sobresaltos. Estas dificultades, sin embargo, son propias de una relación intensa que se desarrolla en un plano cualitativamente distinto al de otras épocas signadas por la desconfianza e incluso la hostilidad. Las actuales diferencias no se definen en clave ideológica; tienen que ver con intereses auténticos de las partes.

También debe observarse que la impasse del ALCA no ha impedido que las fuerzas del mercado se muevan a sus anchas en el hemisferio occidental. Los exportadores norteamericanos casi triplicaron sus ventas a América Latina entre 1990 y 1997. Al promediar la década del noventa, los países latinoamericanos recibieron once veces más bienes procedentes de Estados Unidos que China, el doble que Japón y tanto como la Unión Europea. Y aún sin contar a México, los países de Sur y Centro América fueron casi tan relevantes para los exportadores norteamericanos como Japón. Del mismo modo, sus ventas al Mercosur duplicaron a las correspondientes a Australia, mientras que Argentina o Chile fueron mercados para Estados Unidos más importantes que países del tamaño y la importancia de la India o Rusia<sup>34</sup>. En materias de inversiones directas, América Latina absorbió aproximadamente un quinto de los flujos de origen norteamericano mientras que el stock de capital de esa misma procedencia superó al radicado en Canadá, duplicó el correspondiente a los NIC's (China incluida) y triplicó a los ubicados en Japón<sup>35</sup>.

Estos datos muestran que la relación tiene una base de sustentación social desconocida que puede, junto al impulso que le den otros actores sociales, actuar como una fuerza compensadora de las posiciones proteccionistas. La nueva y creciente densidad del vínculo permite predecir que el interés económico de Estados Unidos en la región no hará más que crecer en el siglo XXI. Además, no hay que olvidar que América Latina es la región del mundo donde Estados Unidos puede ejercer con más peso su liderazgo y poder para promover su visión estratégica sobre la complementariedad del regionalismo y el multilateralismo. Esta

---

<sup>33</sup> Presentación de Riordan Roett en el encuentro de Abra.

<sup>34</sup> Ver Gustavo Svarzman, "La Argentina y el Mercosur ante el proceso de integración hemisférica", *Boletín Informativo Techint*, julio/septiembre de 1998, pág. 40.

<sup>35</sup> *Ibid*, pág. 41.

visión es ampliamente compartida en América Latina donde también prevalece la idea de que los acuerdos de libre comercio deberían ser un paso intermedio hacia una mayor liberalización del comercio global<sup>36</sup>. Aunque a los tumbos, y en forma acaso parcial y ad hoc, es razonable predecir que el regionalismo hemisférico llenará más de la mitad del vaso en el siglo XXI. Las fuerzas sociales que tiene de su parte son mucho más poderosas, si bien menos visibles y resonantes, que las que se le oponen.

#### IV. Los cambios culturales

Hace más de treinta años, Gordon Connell-Smith concluía en una obra que alcanzó gran difusión:

Desde 1945 tanto el ambiente mundial como el hemisférico han sido desfavorables al sistema interamericano... Simplificando, los Estados Unidos han considerado al sistema interamericano como un instrumento para reforzar su propia política; los países latinoamericanos como un medio para persuadir a los Estados Unidos de que modifiquen esa política<sup>37</sup>.

Para la misma época, en su prefacio a su libro sobre factores culturales en las relaciones interamericanas, Samuel Shapiro opinaba sobre su futuro:

*If a blowup is coming, few storm in recent history will have been so widely forecast*<sup>38</sup>.

Estos trabajos reflejaban el pesimismo entonces reinante sobre las perspectivas de la relación Estados Unidos-América Latina. Las expectativas de tiempos mejores generadas a principios de los sesenta tras el lanzamiento de la Alianza para el Progreso se disiparon rápidamente. Esta iniciativa, destinada a “transformar la década del sesenta en una década de progreso democrático”, según el propio Kennedy, no logró alcanzar ninguna de sus ambiciosas metas iniciales por motivos imputables a las dos partes. Más adelante, la intervención norteamericana en Santo Domingo en 1965 reflató antiguos temores sobre el unilateralismo

---

<sup>36</sup> Ver para más detalles, Roberto Bouzas, *op. cit.*, pág. 24.

<sup>37</sup> Gordon Connell Smith, *op. cit.*, págs. 41 y 43.

<sup>38</sup> Samuel Shapiro, “Preface”, en Samuel Shapiro (ed.) *Cultural Factor in Inter-American Relations*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1968, pág. X.

de los Estados Unidos y puso fin al deseo latinoamericano de cooperar con Washington<sup>39</sup>.

En vez de avanzar hacia objetivos comunes, Estados Unidos y América Latina se dividieron rápidamente. En mayo de 1969, y a través de la Comisión Especial para la Coordinación de América Latina (CECLA), los países de la región se unieron para adoptar el Convenio de Viña del Mar donde, entre otros principios, expresaron que Estados Unidos debía aceptar:

Como legítima e irreversible la aparición de un creciente nacionalismo continental que persigue la afirmación de la personalidad latinoamericana, con concepciones, valores y sistemas de organización propios<sup>40</sup>.

Un slogan difuso pero tremendamente movilizador, “liberación o dependencia”, se convirtió para muchos en la opción histórica de la hora. Para otros, probablemente la gran mayoría, la relación con Estados Unidos fue materia de desconfianza y temor. Los sectores sociales que apoyaban el estrechamiento de los lazos interamericanos quedaron en minoría. En Estados Unidos las cosas no fueron muy distintas. A principios de los sesenta, Washington abandonó la idea de la “relación especial” con América Latina. El golpe de gracia fue la decisión del Presidente Nixon tomada en agosto de 1971 de implantar una sobre tasa de 10% a todas las importaciones que entraban al mercado norteamericano, que no excluyó a los países latinoamericanos, ni siquiera a México<sup>41</sup>. El reducido interés por la región se definió en clave negativa tanto para los halcones de la Guerra Fría (preocupados por los comunistas) como para los desarrollistas (preocupados por la pobreza como amenaza)<sup>42</sup>.

Filosofías e intereses apartaron por igual a las dos partes del hemisferio. Al mismo tiempo, los organismos políticos del sistema interamericano fueron seriamente cuestionados e incluso rechazados. En todas partes se alzaron voces destacando la necesidad de prescindir de la OEA y del TIAR para estructurar sobre otras bases la “auténtica unidad latinoamericana”<sup>43</sup>. En un recordado discurso, el delegado argentino ante la III

<sup>39</sup> Ver Joseph A. Tulchin, *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta, 1990, pág. 233.

<sup>40</sup> El texto completo de este documento puede consultarse en Gregorio Selser, *De la CECLA a la MECLA o la diplomacia de la zanahoria*, Buenos Aires, Carlos Samonta, 1972.

<sup>41</sup> Acerca del impacto de esta medida en México, ver Mario Ojeda. *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1976, pág. 175.

<sup>42</sup> Ver Javier Corrales y Richard E. Feinberg, *op. cit.*, págs. 19 y 22.

<sup>43</sup> Ver por ejemplo Alfredo Carella. *La Argentina y el pluralismo en el sistema interamericano*, San Miguel de Tucumán, Instituto de Estudios Políticos y Económicos para la Integración Latinoamericana, 1973, pág. 80.

Asamblea General de la OEA realizada en Lima en 1973 con el objeto de revisar el TIAR, sostuvo:

El sistema interamericano no ha funcionado en el sentido de la revolución latinoamericana. Por el contrario, la mayoría de las veces resultó un obstáculo en relación con los aislados esfuerzos de algunos gobiernos del continente para superar la balcanización de América, producto decantado de la diplomacia imperialista y resultado último de la hegemonía extranjera en América Latina<sup>44</sup>.

Al filo de los ochenta y en los primeros años de la década del noventa, el rol asignado por la administración Reagan a las dictaduras de derecha en su lucha contra el "Imperio del Mal", sus políticas unilaterales hacia El Salvador y Nicaragua que fueron repudiadas en toda la región, la ineficacia de la OEA y del TIAR para impedir o detener la Guerra de Malvinas no hicieron más que avivar el clima de recelo y eliminaron toda posibilidad de pensar siquiera en el desarrollo de algún tipo de acción colectiva de carácter hemisférico.

Esta situación se modificó dramáticamente a partir de mediados de los ochenta como resultado de una combinación de fortuna, necesidad y convicción. La política de Estados Unidos a favor de la democracia que había quedado en retaguardia desde fines de los sesenta, volvió a ser puesta en primera línea nada menos que por la propia administración Reagan durante su segundo mandato. La ocupación de Malvinas en abril de 1982 por decisión del gobierno de Galtieri, por entonces el aliado más fiel de Estados Unidos en América Latina, fue un hito importante en este cambio de posición. La acción emprendida por los militares argentinos, a pesar de la oposición del propio Presidente de Estados Unidos, aumentó las dudas ya existentes en Washington sobre la pertinencia de una política que ponía tantas fichas en las fuerzas armadas latinoamericanas. Malvinas restó la credibilidad de los militares y abrió las puertas para que Estados Unidos jugara un rol destacado en la transición de América Latina a la democracia.

A la vez, la genuina revalorización de la democracia en casi toda la región facilitó una estrecha articulación entre las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas democráticas y los funcionarios norteamericanos. De aliado de las dictaduras en los sesenta y setenta, Estados Unidos pasó a ser un socio importante —y en algunos casos indispensable— para el logro de un objetivo compartido. Ya en los noventa, la necesidad de generar

---

<sup>44</sup> Citado en Juan Archibaldo Lanús, *Del Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980*, Buenos Aires, Emecé Editores S.A., 1984, pág. 168.

resguardos externos al proceso democrático en cada país posibilitó alcanzar progresos en el sistema interamericano —inimaginables poco tiempo atrás— con respecto a la acción colectiva en apoyo a la democracia que menguaron la clásica rigidez del principio de no intervención<sup>45</sup>. También se dieron los primeros pasos para esbozar esquemas de cooperación multilateral interamericana en materia de lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo<sup>46</sup>. Estos nuevos mecanismos se han inscrito dentro de un proceso de alcance mayor que erosiona el concepto clásico de la soberanía del Estado y, por eso mismo, es muy probable que no sólo que perduren sino que se amplíen y profundicen a lo largo del siglo XXI.

Por su parte, el fin de la Guerra Fría estrechó el margen para el debate de ideas en América Latina como así también su “menú de opciones” externas dando lugar a la adopción de actitudes más pragmáticas que resultaron en un mayor acercamiento de las posiciones latinoamericanas a las de Estados Unidos. El debilitamiento de los supuestos teóricos en los que se habían basado muchos de los reclamos de América Latina y el conjunto de los países sub-desarrollados ante las naciones del Norte contribuyó igualmente a acortar la oposición de ideas entre Estados Unidos y la región. En la práctica, esta situación derivó en el abandono de las posiciones de confrontación propias de los años sesenta y setenta, y en su reemplazo por fórmulas que favorecen la negociación y la cooperación.

Simultáneamente, la crisis estructural del Estado y del modelo orientado hacia adentro en América Latina, unida al colapso de las experiencias socialistas en el mundo, desacreditaron a los modelos estatistas y fueron un “factor de antecedente” (“Background factor”) que posibilitó poner en práctica en casi toda la región a lo largo de los noventa, aunque con diversos grados de profundidad y ritmos, el conjunto de ideas teóricas y empíricas que enfatizan la utilidad de los mercados y que fueron dominantes en los países industriales durante las décadas del setenta y del ochenta<sup>47</sup>. Este proceso tuvo sus apóstoles de la primera hora y una legión cada vez más numerosa de conversos que adhirieron a la nueva doctrina tanto por necesidad como por convicción, aunque no en forma acrítica. Si bien todavía tímidamente y con vacilaciones, los latinoamericanos han comenzado a sumar sus propias

<sup>45</sup> Acerca de este tema, sus dificultades y perspectivas ver Heraldo Muñoz, *op. cit.*, págs. 36-58.

<sup>46</sup> Entre ellos, destacan la firma de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Caracas, marzo de 1996), la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo (Guatemala, junio de 1999) y del Mecanismo de Evaluación Multilateral para evaluar los esfuerzos que realizan los estados miembros de la OEA en la lucha contra las drogas (Montevideo, octubre de 1999).

<sup>47</sup> Jorge Domínguez, *Technopols...*, *op. cit.*, págs. 26 y 27.

opiniones a este conjunto de ideas “importadas” para adaptarlas a las necesidades de la región señalando aspectos no contemplados por éstas últimas, tal el caso de la necesidad de desarrollar políticas sociales activas para atemperar los efectos no deseados de la apertura económica<sup>48</sup>. Es probable que políticos y académicos de las dos partes incrementen en forma exponencial este intercambio de ideas a lo largo del siglo XXI desde una epistemología, un lenguaje y –aunque hoy cueste todavía apreciar– una tradición cultural común que se sustenta en los valores básicos de Occidente.

Por otra parte, y en el plano de la seguridad internacional, el fin de la Guerra Fría y el proceso de democratización en América Latina posibilitaron introducir importantes innovaciones en cuanto a doctrinas de defensa, percepciones de amenaza y nuevos roles de las fuerzas armadas que se asentaron en concepciones y supuestos distintos a los que sustentaron históricamente la seguridad en el continente, tanto en el plano hemisférico como entre los países latinoamericanos. Aunque no marcadas diferencias dentro de América Latina, este proceso de revisión conceptual en materia de seguridad introdujo en los noventa las nociones de seguridad cooperativa, de construcción de confianza, de transparencia de la política de defensa y de control civil de las fuerzas armadas como elementos básicos de la seguridad regional. Además, América Latina y Estados Unidos institucionalizaron a partir de 1995 por primera vez en su historia la realización de reuniones periódicas de Ministros de Defensa del Hemisferio Occidental para intercambiará opiniones sobre cuestiones de defensa y seguridad y, más específicamente, sobre el rol de las fuerzas armadas en la pos-Guerra Fría.

Por último, cabe apuntar, por su influencia positiva sobre el futuro de las relaciones América Latina-Estados Unidos, el creciente intercambio de jóvenes universitarios entre una y otra parte. En efecto, cada vez más universitarios norteamericanos eligen viajar a países como Argentina, Chile o México en sus programas de estudio en el exterior mientras que el número de estudiantes latinoamericanos que realizan posgrados en Estados Unidos también crece a un ritmo acelerado. Además, según un reciente informe de la Asociación de Lenguajes Modernos de Estados Unidos más de 657.000 universitarios escogen curso de español mientras que en 1960 lo hacían alrededor de 179.000 estudiantes<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, pág. 45.

<sup>49</sup> Ver Andrés Oppenheimer, “Estados Unidos mirará más hacia el sur”, *La Nación*, 14 de marzo de 2000, pág. 4.

De nuevo, no se trata de presentar un cuadro glamoroso y un futuro sin discordia. Podría destacarse sólo a título de ejemplo, que el conjunto de ideas liberales no se ha extendido a las masas. Que la economía orientada hacia el mercado ha aumentado el número de pobres y marginales y desarticulado antiguas redes de contención social, y que esta situación pueda dar lugar al surgimiento de nuevos populismos de expresiones autoritarias que levanten las hoy caídas banderas nacionalistas y anti-imperialistas, que puede darse un sentimiento anti-globalista en la gente y que esto se dirija contra Estados Unidos, y así. Estos, otros muchos aspectos, son los que utilizan otros analistas para señalar el incierto y aun oscuro futuro de la región y, más específicamente, de las relaciones interamericanas. Se trata aquí, simplemente, de señalar dos aspectos significativos para una visión de largo plazo: que los cambios culturales producidos en los últimos quince años han colocado a la Western Hemispheric Idea en su pico histórico más alto<sup>50</sup>, y que, por consiguiente, existe un campo fértil también en este plano para asentar las relaciones en un enfoque de convergencias. Parafraseando la frase de Connell-Smith con la que se inicia este apartado podría decirse que desde 1985 tanto el ambiente mundial como el hemisférico nunca han sido tan favorables para las relaciones interamericanas.

## V. Conclusiones

En suma, entramos al siglo XXI con una “base inusualmente sólida” para trabajar en pos de las metas de largo plazo que América Latina y Estados Unidos comparten<sup>51</sup>. En la práctica, como es natural, los intereses micro e inmediatos de los múltiples actores que intervienen en esta relación cada vez más densa difieren en aspectos sustanciales que habrán de producir (y de explicar) las impasses y turbulencias de cada momento. Estos intereses, separan en ciertos temas (los menos) a América Latina de Estados Unidos (por ejemplo, la certificación unilateral en materia de lucha contra las drogas, o la política norteamericana hacia Cuba). En otros (la gran mayoría), las líneas dividen a los países tanto entre sí como internamente (tal

---

<sup>50</sup>Los otros dos momentos de auge de esta idea se dieron en 1889-1906 y 1933-1954. Ver Javier Corrales y Richard E. Feinberg. *Op. cit.*

<sup>51</sup>Tomo esta expresión de Jeffrey Davidow empleada en *US Policy Toward Latin America and the Caribbean: Building Upon a Solid Foundation*, Remarks by Assistant Secretary of State to the Miami Conference on the Caribbean and Latin America, Miami, Florida, December 9, 1996, pág. 1.

como lo han mostrado las negociaciones para constituir el NAFTA y la ALCA).

En este contexto, es impropio suponer que Estados Unidos puede desarrollar una política lineal y consistente hacia la región. Esto no excluye que no puedan establecerse, como de hecho sucede, orientaciones básicas de política. América Latina, por su parte, no es un actor internacional; es una región con situaciones diferenciadas y, en consecuencia, tampoco cabe esperar de ella demasiados avances en la articulación de posiciones conjuntas que se traduzca en políticas efectivas. Esto último probablemente se manifieste dentro de espacios más acotados, en particular donde existe algún tipo de liderazgo sub-regional eficaz o en situaciones críticas. Además, como es claro, la posición de Estados Unidos hacia los países de la región y viceversa, está (y seguirá estando) fuertemente condicionada por la geografía. La hoy de moda "agenda interméstica", que incluye temas tales como migraciones, narcóticos, la gestión ambiental y fronteriza, comprende esencialmente a los vecinos más cercanos de Estados Unidos, especialmente a México y a los países centroamericanos y caribeños, y en mucho menor medida a los de América del Sur<sup>52</sup>.

A pesar de estas diferencias entre y dentro de los países del Western Hemisphere, la existencia, al mismo tiempo, de intereses, problemas y objetivos comunes y el estrechamiento de filosofías políticas y económicas deberían servir para situar progresivamente las relaciones bajo un paraguas cooperativo y para dar pie a nuevo tipo de acción multilateral interamericana, menos impregnada que en el asado de la influencia decisiva de Washington. Por cierto, transitar de un marco signado por la discordia a otro en el que prevalece el espíritu de cooperación no implica el fin ni la ausencia futura de conflictos entre ambas partes. Como diría Robert Keohane, sin el espectro de conflicto o conflicto potencial, no hay necesidad para cooperar<sup>53</sup>. La cooperación es un proceso altamente político que requiere coordinación de políticas e implica la utilización de estrategias que apelan tanto a la persuasión, a la fuerza de los buenos ejemplos y a las recompensas como a amenazas y castigos<sup>54</sup>.

Con esta visión en mente hace más de cuarenta años un presidente argentino, Arturo Frondizi, desarrolló un esquema conceptual para en-

---

<sup>52</sup> Ver Abraham F. Lowenthal, "United States-Latin American Relations at the Century's Turn: Managin the "Intermestic" Agenda, en Albert Fishlow and James Jones (ed) *The United States and the Americas. A Twenty-First Century View*, New York, W.W. Norton & Company, 1999, pág. 110.

<sup>53</sup> Ver Robert O. Keohane, *After Hegemony Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pág. 54.

<sup>54</sup> *Ibid.*, pág. 53.

cuadrar las relaciones Estados Unidos-América Latina que separó las coincidencias básicas en el plano de los valores y en las metas de largo plazo de las diferencias auténticas de intereses nacionales. El propósito era poner de manifiesto que estas últimas no tocaban –o al menos, no deberían tocar– cuestiones fundamentales que, como tales, constituirían la base permanente del vínculo. Las condiciones de la época no ayudaron para avanzar en la dirección propuesta: las actuales, por el contrario, permiten pensar que las relaciones interamericanas probablemente se inscriban, en forma lenta e incremental y con distintos ritmos y secuencias, dentro de un patrón similar al que hoy caracteriza las relaciones Estados Unidos-Canadá o Estados Unidos-Unión Europea donde existe un nivel de acuerdo básico que permite atemperar las diferencias de interés típicas de todas las relaciones densas y complejas.

Facilitar la constitución de esta nueva macro-estructura social, cuyos pilares serían un sistema de valores comunes, la democracia y el mercado liberal y el regionalismo abierto, debería ser el eje ordenador de la política de Estados Unidos hacia la región en el siglo XXI. En el diseño y puesta en práctica de tal política general, los burócratas y tomadores de decisiones de los Estados Unidos habrán de encontrarse, al menos en las primeras décadas de este siglo, con un ambiente que demandará creciente atención y dedicación, y que presentará las siguientes características principales.

Primero, el proceso de democratización en América Latina seguirá experimentando altibajos y retrocesos que resultarán, en gran medida, de una situación social altamente inequitativa (la región tiene hoy la más desigual distribución del ingreso del mundo) y de una cultura política en la que los valores democráticos liberales no están aún suficientemente arraigados. Estados Unidos, como quedó dicho, no puede determinar el curso de este proceso que depende esencialmente de factores domésticos, pero sí influir tanto para prevenir su ruptura como para promoverlos. La política de los Estados Unidos en esta materia deberá contemplar que la democratización de América Latina no derivará necesariamente en la formación de sistemas políticos idénticos al norteamericano ni en la reducción de las diferencias de intereses. Al contrario, es probable que el proceso, al facilitar la expresión de demandas diversas de numerosos y variados actores sociales, haga más difícil el logro de ciertos objetivos promovidos por Washington. El mayor pluralismo de las sociedades latinoamericanas complicará no sólo la gestión de las diferencias entre las partes, sino la de la propia política exterior en América Latina. Esta última, al desarrollarse en sociedades más abiertas y participativas, tenderá a presentar algunos de los rasgos que tipifican la gestión de la política exterior de Estados Unidos.

Dicho simplemente, a más democracia mayor influencia de la sociedad civil en la formulación y ejecución de la política exterior. Simultáneamente, la política de los Estados Unidos deberá evitar la tentación de “satanizar” a ciertos personajes políticos latinoamericanos, especialmente cuando llegan al gobierno a través de elecciones libres y limpias, tal el caso de Hugo Chávez en Venezuela. Más que sitiar a estos actores conviene darles algún espacio para procurar su incorporación progresiva al juego político de la democracia. La experiencia histórica muestra que la cooperación suele ser una estrategia más fructífera que el aislamiento y el castigo sistemático. En cambio, será preciso adoptar decisiones firmes de condena y de ser necesario sanciones cuando se vulneren las reglas del proceso electoral, como acaba de suceder en Perú, o cuando se violen sistemáticamente las libertades civiles. Por último, la política de los Estados Unidos deberá considerar que los avances hacia una mayor democratización en América Latina dependerá, altamente, de la capacidad de los países de reducir los actuales márgenes de pobreza e inequidad. Basado en ilustrados intereses propios, Estados Unidos debería cooperar con la región para acercar soluciones al problema social que trasciendan lo que se ha dado en llamar el “pensamiento único” y ciertas rigideces tecnocráticas de los organismos económicos y financieros multilaterales. Sin duda, el mejoramiento del nivel y la distribución de la educación son dos instrumentos de política indispensables para ayudar a revertir esta situación. Es importante que Estados Unidos mantenga y profundice mediante vías bilaterales y multilaterales – por ejemplo, a través de la OEA y el BID– su firme apoyo al compromiso hemisférico asumido en la cumbre de Santiago de 1998 a mejorar la educación en la región con el propósito de igualar oportunidades, refuerce los valores de la democracia y prepare a los ciudadanos de América Latina para la economía global del siglo XXI.

Segundo, con o sin ALCA América Latina y Estados Unidos tendrán relaciones económicas estrechas y muy intensas debido al impulso propio de las fuerzas del mercado y de la tecnología. A diferencia de otras metas de la agenda interamericana, el logro de un acuerdo de comercio hemisférico dependerá más de lo que haga Estados Unidos como demandante que de factores domésticos latinoamericanos. Como dice Albert Fishlow:

*Inevitably, the evolution of a Free Trade Area of the Americas becomes the critical test of U.S. policy toward the region*<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Albert Fishlow, “The Foreign Policy Challenge for the United States”, en Albert Fishlow and James Jones (ed), *op. cit.*, pág. 203.

Así, la acción o inacción de Estados Unidos determinará el curso del proceso y condicionará fuertemente las políticas comerciales tanto de la propia región como la de otros actores extra-regionales hacia ella. No cabe dudas, por ejemplo, de que la firma del Acuerdo Marco Inter-regional de Cooperación (AMIC) entre la CE y el Mercosur en 1995 fue en mucho una respuesta de Bruselas al compromiso de Miami de 1994 de establecer una zona de libre comercio en las Américas para el 2005. La política europea reunió un componente ofensivo –participar en un mercado sub-regional con grandes perspectivas de crecimiento– con otro de carácter defensivo –evitar la exclusión de la UE de ese mercado por la creación de la ALCA–. Al mismo tiempo, la evolución de la agenda intra-regional Mercosur ha dependido en buena medida del nivel de presión externa de terceras partes, particularmente de Estados Unidos y en menor medida de la UE, para involucrar a los países miembros en acuerdos preferenciales de comercio. El aumento de la presión produjo avances en una clave defensiva mientras que su disminución provocó retrocesos o, al menos, una situación de estancamiento<sup>56</sup>. Por su parte, y en sentido inverso, la falta de fast track llevó a Argentina a dejar de lado su ambición inicial de ingresar al NAFTA luego de que lo hiciera Chile y produjo el acercamiento de este último país al Mercosur.

El proceso, como se aprecia, es complejo dado que su curso está sujeto a la evolución de numerosos factores propios de, y de externos al hemisferio occidental<sup>57</sup>. Sin embargo, y avanzando en el análisis más allá de la constitución más o menos próxima de la ALCA tal como ha sido concebida en Miami, es muy probable que en las primeras décadas del siglo XXI Estados Unidos y América Latina integren un área de libre comercio de alcance hemisférico. Este proceso irá acompañado de otros acuerdos de libre comercio tanto dentro de América Latina como entre grupos de países de la región con la Unión Europea y otros actores extra-regionales, cuyo futuro dependerá del alcance y profundidad del acuerdo hemisférico. De todos modos, estos acuerdos comerciales no estarán definidos como proyectos estratégicos opuestos a Estados Unidos en una clave realista clásica. Serán básicamente complementarios y no competitivos con el hemisférico y consistentes con los principios y normas de la OMC. El temor que hoy se expresa en algunos círculos oficiales y académicos norteamericanos a una América del Sur unida, liderada por

---

<sup>56</sup> Roberto Russell, "Las relaciones Argentina-UE en los años noventa: adelantos y perspectivas", Documento de Trabajo de IRELA, N° 42, pág. 22.

<sup>57</sup> Acerca de estos factores ver, entre otros, Scott Otteman, *Andean Development Corporation Annual Conference on Trade Investment in the Americas*, Inter-American Dialogue, September 1999.

un Brasil con ambiciones de potencia mundial, y confrontada a los Estados Unidos además de ser exagerado es anacrónico.

Por cierto, América Latina —y principalmente América del Sur— continuará procurando la diversificación de sus relaciones exteriores o, para ponerlo en términos de los setenta, reducir la dependencia de un solo actor. El acercamiento filosófico apuntado puede ocultar a los ojos de muchos este factor que estará muy presente en el siglo XXI. Este es un rasgo estructural de las políticas exteriores latinoamericanas que expresará en una amplia variedad de vinculaciones y afiliaciones internacionales.

Tercero, la creciente complejidad de la agenda interamericana requerirá el desarrollo de nuevos instrumentos de política. En términos de Stanley Hoffmann, la mayoría de los temas que la componen son cuestiones de “orden mundial” y requieren por lo tanto políticas de “orden mundial”, esto es, políticas que se basan (o que deberían basarse) en un conjunto de principios, normas y procedimientos destinados a enfrentar problemas o amenazas que no pueden ser resueltos o atacados en forma individual por ningún Estado por más poderoso que sea<sup>58</sup>. Así la cooperación multilateral habrá de imponerse por la naturaleza misma de los temas principales de la agenda interamericana, desde la defensa de los derechos humanos y la democracia hasta la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

En este marco, unilateral las políticas de los Estados Unidos serán a un tiempo infructuosas y una fuente de resentimiento, tal como sucede en el caso de la certificación unilateral en materia de drogas o en la imposición de sanciones a Cuba. América Latina, de su parte, deberá asumir un mayor compromiso y responsabilidad internacionales que en el pasado y hacer frente a los problemas que la aquejen, dejando de lado actitudes quejasas, pasivas y exageradamente principistas que no han hecho más que favorecer el unilateralismo norteamericano. En este nuevo tipo de ejercicio, América Latina deberá considerar que el involucramiento de Estados Unidos en la región será mayor que durante el siglo XX, incluso en América del Sur; que la naturaleza y el alcance de ese involucramiento dependerá, en buena medida, de las posiciones que adopten los propios países latinoamericanos; y, finalmente, que Washington verá con buenos ojos que la región tome en sus manos una parte importante de los principales desafíos que se presentarán al Hemisferio Occidental en el nuevo siglo.

---

<sup>58</sup> Ver Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order. American Foreign Policy Since the Cold War*, New York, Mc Graw Hill, 1980, págs. 189 a 193.