

# La política de Estados Unidos hacia América Latina

David Scott Palmer

*L*uego del fin de la guerra fría el papel de América Latina en las cuentas internacionales de Estados Unidos ha cambiado significativamente (en particular porque el eje del relacionamiento entre las partes han dejado de ser las consideraciones de seguridad). Sin embargo, en el desarrollo de las relaciones mutuas hay múltiples obstáculos que superar, tanto de fondo como simplemente coyunturales; cosa que David Scott Palmer expone detalladamente, deteniéndose, además, en la presentación de las determinantes que afectan no sólo la posición de la opinión pública norteamericana frente a las cuestiones internacionales sino los objetivos de política exterior del gobierno del presidente Clinton.

\* \* \*

## Introducción

LA REÑIDA VICTORIA DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO para América del Norte (ALCAN o NAFTA) por un margen de 18 votos en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos la noche del 17 de noviembre de 1993 simboliza la dinámica posguerra fría de la política exterior norteamericana hacia América Latina en los 90 —pero a la vez refleja su problemática. Por un lado demuestra una clara y alta prioridad hemisférica de la política

exterior de los Estados Unidos que responde conscientemente a las prioridades históricas económicas de la región. Por otro lado, sin embargo, refleja también tanto los factores históricos y constantes que afectan la política exterior norteamericana en general como los factores coyunturales actuales que influyen en la formulación y puesta en ejecución de la política exterior estadounidense, específicamente hacia América Latina. Para poder reflexionar un poco sobre los

IV TRIMESTRE 1994

elementos concretos de la política actual del gobierno de Clinton, es necesario primero ponerlos en su

contexto, tanto histórico como coyuntural.

### *Factores históricos y constantes que condicionan la política exterior norteamericana en general*

ESTOS FACTORES SON BASTANTE BIEN conocidos y repetidos con frecuencia en los análisis de la política exterior de los Estados Unidos. Sin embargo conviene anotar brevemente algunos de los más importantes para apreciar mejor por qué es difícil que esta política exterior salga en forma directa y objetiva como respuesta a un problema internacional determinado.

#### **1. La abrumadora mayoría de la población norteamericana está casi completamente orientada hacia asuntos locales y domésticos, sabe poco de lo que pasa afuera de sus fronteras y se interesa menos.**

El debate en el Congreso norteamericano sobre el NAFTA lo refleja claramente: "¿Qué pasa en mi distrito, ahora o a corto plazo?"; "¿qué organizaciones locales me están presionando, sobre todo los sindicatos?"; "¿quienes podrían perder sus empleos que viven en mi distrito?" son algunas de las inquietudes presentadas por los senadores y diputados en el debate. Sus electores, o sea, el pueblo norteamericano, tienden a ver al

NAFTA, como a otras iniciativas legislativas sobre la política exterior, sólo en función de sus intereses locales o propios en vez de los de la nación y el mundo.

Hay muchas razones para que esto sea así. Una explicación histórica es que los Estados Unidos es una nación de inmigrantes que llegaron en muchos casos para escaparse de los problemas internacionales. Al mismo tiempo, desde el punto de vista económico Estados Unidos es una nación que a través de más de dos terceras partes de su historia ha logrado crecer en función básicamente de fuentes domésticas, no internacionales. Hasta los primeros años de la década de 1970, por ejemplo, el total de las exportaciones e importaciones norteamericanas llegaba sólo a alrededor de 7 por ciento de su producto nacional bruto comparado con un promedio de encima del 40 por ciento para América Latina en su conjunto al mismo tiempo. Otra explicación (pedagógica) sale del hecho de que en Estados Unidos se desarrolló un magnífico sistema de educación pública organizado y dirigido casi completamente por los gobiernos locales, no por el gobierno central. Por eso el pueblo norteamericano

refleja, por lo general, mucho más la óptica y las prioridades locales que nacionales o internacionales. Finalmente la historia diplomática norteamericana está repleta de iniciativas que indican la profunda ambivalencia de la población y sus representantes elegidos hacia el mundo externo, y su decisión consciente de abrazar el aislamiento en momentos críticos. Ejemplos muy significativos incluyen el rechazo por el senado norteamericano del Tratado Versalles en 1919 y la imposición por el congreso en 1930 de la tarifa Smoot-Hawley.

#### **2. El gobierno norteamericano y sus dependencias están orientados hacia lo doméstico y lo local, no a lo internacional en varios sentidos.**

a) El Departamento de Estado, con menos de 20.000 empleados y un presupuesto alrededor de \$4.000 millones de dólares, es uno de los más pequeños departamentos del gobierno federal, pero con la responsabilidad de coordinar e implementar toda la política exterior norteamericana. b) Los otros departamentos federales tienen oficinas y agencias dedicadas a la política exterior, como comercio, justicia, agricultura y la Casa Blanca, pero mayormente en función de su tarea principal, que es doméstica. c) La mayoría de las agencias federales dedicadas a la política exterior en una forma u otra —como la CIA, AID, USIS,

DEA, el Servicio Comercial, o la Comisión Internacional de Defensa—, sólo se originaron durante o después de la Segunda Guerra Mundial. Por ser relativamente nuevas, no cuentan con una vasta y larga experiencia en tratar los problemas internacionales. d) La estructura gubernamental estadounidense es mayormente estatal y local, no federal: de las 38.000 entidades gubernamentales a nivel nacional, 50 son estatales, más de 37.000 son locales (con 17.000 distritos educacionales autónomos), todas con sus atribuciones legales que constitucionalmente no tienen nada que ver con la política exterior. En este cuadro, sólo hay un gobierno federal. e) De los 18.6 millones de empleados civiles de los gobiernos a todos los niveles en Estados Unidos en 1991, menos de 17 por ciento (3.1 millones) trabajan para el gobierno central, o federal. Los demás cumplen sus oficios o para los gobiernos estatales (4.5 millones, equivalente al 24 por ciento) o para los gobiernos locales (10.9 millones, es decir, casi el 59 por ciento). Todo esto muestra en forma dramática la orientación global del "gobierno" norteamericano hacia las funciones regionales o locales domésticas en vez de las nacionales o internacionales.

#### **3. Los principios del pluralismo y el balance de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) aseguran que en la**

**formulación e implementación de las políticas del gobierno central o federal hayan casi siempre varias entidades, tanto públicas como privadas, que están involucradas en forma legítima y legal.**

Por parte del gobierno central, la separación de poderes conduce a una multiplicidad de agencias, entidades y comités con responsabilidad para la política exterior. Esta realidad institucional tiende a producir respuestas lentas y parciales a retos concretos, y muchas veces a políticas múltiples. En el caso específico de la política antiproducción y tráfico de drogas, se han contado más de 40 dependencias de los tres ramos del gobierno federal y también de los gobiernos estatales y locales, con responsabilidades para su preparación y aplicación tanto domésticas como internacionales.

Otro ejemplo que demuestra las complicaciones y dificultades que surgen por la presencia de entidades y organizaciones privadas que quieren influir en el proceso legislativo es el caso de NAFTA. Para poder conseguir la aprobación legal del tratado NAFTA fue necesario consultar con una gama de organizaciones no gubernamentales, no sólo de sindicatos sino de empresarios. Tanto individuos como organizaciones tienen pleno derecho de presentar sus puntos de vista ante sus representantes elegidos y ante los burócratas, y en

el caso de NAFTA, centenares lo hicieron. Incluso los programas universitarios norteamericanos de estudios latinoamericanos enviaron una carta colectiva a cada uno de los 535 miembros del Congreso y a todos los secretarios de departamentos y directores de agencias del ramo jurídico relevantes.

#### **4. Un elemento moral, hasta moralista a veces, forma parte y condiciona la política exterior norteamericana.**

En parte dicho elemento se emplea por los conductores de la política exterior para explicarla a la población —y defenderla— en términos que sean más fácilmente comprensibles, dado su poco conocimiento, por lo general, de asuntos internacionales. Este elemento moral se deriva en gran medida de la historia cultural/religiosa de Estados Unidos que comenzó con la colonización del territorio por distintos grupos religiosos y que incluye un fuerte componente misionero, mayormente doméstico durante el siglo XIX y mayormente internacional en el siglo XX. Así, lemas articulados por jefes de Estado a través de los años para señalar iniciativas específicas en la política exterior suelen proyectar una dimensión moral. Ejemplos incluyen "El Nuevo Imperialismo, el Imperialismo de la Libertad", de Teddy Roosevelt; "La Guerra para Terminar con las Guerras", de Woodrow Wilson; "La Lucha contra el Fascismo", de FDR; "La

Lucha contra el Comunismo" de Harry Truman, Dwight Eisenhower, y otros; "La Alianza para el Progreso", de JFK;

"Derechos Humanos como Alma y Corazón de la Política Exterior" de Jimmy Carter; o "La Guerra contra la Droga" de Ronald Reagan.

### *Factores coyunturales y variables que afectan la política exterior norteamericana en la actualidad*

SIEMPRE HAY ELEMENTOS DE COYUNTURA o de reciente formación que impactan la política en forma no previsible, pero muchas veces con consecuencias importantes. No se puede entender, por ejemplo, ni la política de poner énfasis en los derechos humanos ni los tratados del Canal de Panamá de la administración Carter sin tomar en cuenta la importancia de la reducción de amenazas a la seguridad nacional hemisférica en la década de los 70. También, la renovada preocupación del entonces recién instalado gobierno de Reagan por la seguridad regional se entiende, en parte, por la dramática expansión de retos subversivos en el área a partir de 1978. Para el gobierno de Clinton los factores coyunturales son varios e importantes e incluyen:

1. El fin sorpresivo de la guerra fría entre 1989 y 1991 cambia la óptica norteamericana (en función de sus política exterior hacia América Latina) de una visión "Este-Oeste" y seguridad nacional a una de "Norte-Sur" y económica. Representa el fin del fundamento principal de la política exterior

norteamericana durante más de 40 años y permite, en el Hemisferio Occidental por lo menos, una reorientación de fondo.

2. Problemas económicos domésticos serios, que abarcan una recesión fuerte entre 1989 y 1992, con altos niveles de desempleo, crisis bancaria, y déficits presupuestarios gubernamentales grandes, todo lo cual impone una preocupación a todos los niveles oficiales con lo doméstico en vez de los internacional. Otros problemas locales y nacionales de índole social también requieren un enfoque doméstico por parte de los responsables de las políticas norteamericanas.
3. En una forma inesperada, estos dos factores coyunturales se combinan para estimular y justificar un mayor uso por parte del gobierno norteamericano de organismos multilaterales, como las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), y de otros mecanismos de cooperación multilateral. Esta se deriva en parte de que ha surgido una nueva, hasta

- insólita, cooperación entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, y en parte de que ha sido exigido como la mejor opción ante los severos y preocupantes problemas económicos norteamericanos, especialmente el déficit fiscal federal.
4. La dinámica positiva en América Central —comenzando con el Plan Arias en 1987 y 1988, e incluyendo tanto las elecciones en Nicaragua en 1990 como el acuerdo de paz en el Salvador en Año Nuevo de 1992— que sacó a la subregión de su estatus de punto neurálgico casi

permanente para la política exterior estadounidense. Ayudó en estimular el enfoque oficial en alternativas para ayudar a construir la paz.

5. La progresiva democratización electoral de América Latina, que comenzó en 1978 en la República Dominicana y siguió paso por paso en otros catorce países de la región hasta culminar con Haití en 1991, permitió relaciones bilaterales y multilaterales Estados Unidos-América Latina más cooperativas y menos conflictivas en general.

de adictos que quieran salir de su dependencia de la droga. Colaborar con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en programas que apoyen medidas para controlar o mejorar el medio ambiente local y regional. Por haber seleccionado un vicepresidente, Al Gore, conocido por su actitud muy a favor de una política fuerte pro medio ambiente, se espera que este objetivo tenga una prioridad más alta bajo Clinton que la que tenía bajo Bush.

- Reinserción, expansión y apoyo a los programas de planificación familiar en los países de la región como una forma de ayudar a los gobiernos y a las entidades ONG en el mejoramiento de la calidad de vida vía la reducción de las tasas de natalidad. La diferencia entre las administraciones de Clinton y Bush/Reagan en esta área es muy

marcada, porque los republicanos buscaban eliminar las contribuciones del gobierno norteamericano a programas bilaterales o multilaterales de planificación familiar en el exterior, como extensión directa del apoyo doméstico que recibían las fuerzas políticas provista a diferencia de las proelección que apoyan a Clinton).

6. Estructurar una nueva política de inmigración a Estados Unidos que responda mejor a las realidades en la era posguerra fría. Puesto que hay más ciudadanos de América Latina y el Caribe en el flujo migratorio hacia el norte que de cualquier otra región del mundo, el impacto de un nuevo enfoque podría ser muy importante allí. La diferencia tan dramática en la forma de tratar inmigrantes de Haití comparado con los de Cuba bajo la ley actual, demuestra claramente sus limitaciones.

#### *Objetivos generales en la política exterior norteamericana hacia América Latina bajo Clinton*

HASTA EL MOMENTO, LOS OBJETIVOS de Clinton en la región son, por lo general, los mismos de Bush, pero con unos ajustes en prioridades, entre los que cabe mencionar:

1. Ayudar a mantener, consolidar y hacer más transparente la democracia y el respeto por los derechos humanos y la justicia social. A diferencia de Bush, Clinton pone más énfasis en la necesidad de respetar a los derechos humanos.
2. Ayudar a impulsar el crecimiento económico, principalmente a través de la liberalización económica y del comercio exterior, y apoyar

iniciativas para reducir la pobreza. Aquí, los objetivos de Clinton y Bush son prácticamente los mismos.

3. Ayudar a combatir la producción, tráfico y consumo de drogas, con énfasis en la colaboración con gobiernos de la región para la persecución de los cabecillas y para controlar el lavado de dinero sucio producto del tráfico ilícito de drogas. En la política global antidroga, Clinton enfatiza más que Bush el lado de la demanda que el de la oferta, y propone a través del nuevo plan nacional de salud, responder mejor a la prevención del consumo entre la juventud y a la rehabilitación

#### *Retos específicos para el gobierno de Clinton*

RESULTAN DICHSOS RETOS ANTO de los factores generales ue siempre afectan la política xterior norteamericana como de os factores coyunturales que tienen u impacto en un período determinado. Incluyen:

- Cómo combatir la *tendencia aislacionista* como respuesta a

los problemas domésticos múltiples y reales, y dentro de una burocracia gubernamental orientada hacia adentro y no hacia afuera. La victoria del NAFTA demuestra lo difícil que es, y las elecciones legislativas de noviembre de 1994 podrían acelerar esta tendencia (porque el partido del

- presidente, sea cual sea, tiende a perder bancos en los comicios a mitad de su gestión).
2. Cómo encontrar un nuevo discurso para la política exterior en la posguerra fría que reemplace el anticomunismo pero que a la vez dé un fundamento ético y moral que consiga apoyo popular y legitimación. Hasta el momento, parece perfilarse la “defensa de la democracia y de la economía liberales”, con más énfasis, por parte del gobierno de Clinton en las instituciones que apuntan la consolidación de la democracia (como las judiciales) antes que en elecciones formales y en programas para aliviar los efectos negativos de la liberalización y la privatización.
  3. Cómo encontrar los recursos necesarios para responder a los múltiples retos internacionales en un período de déficit fiscal muy alto y una agenda política muy ambiciosa. Hasta el momento, la administración Clinton ha hecho esfuerzos para mantener estos recursos públicos para programas internacionales más o menos a

su nivel actual. Pero se está procurando cumplir con las crecientes responsabilidades internacionales empleando más los recursos del sector privado, de los organismos internacionales y de las ONG. En otras palabras, se están buscando efectos multiplicadores de recursos públicos más y más escasos.

4. Cómo llevar a cabo una política hacia América Latina, en el eje Norte-Sur, que sea coherente, sólida y de alta prioridad cuando ha surgido una serie de problemas nuevos y complicados en el eje Este-Oeste (la ex Unión Soviética y Europa Oriental). Para el gobierno de Clinton las tensiones entre las prioridades de la política exterior, dentro de un marco de recursos escasos y de exigencias domésticas, son grandes y reales. Hasta el momento se resuelven a través de la concentración masiva y temporal de recursos burocráticos. La crisis del momento en la política exterior viene a ser como “el sabor del mes”, que atrae una preocupación total.

Hasta el momento, el logro principal es el NAFTA. Los internacionalistas ganaron sobre los aislacionistas. El Norte dio una respuesta económica a una expresa prioridad económica del Sur. Se abren nuevas posibilidades para que Estados Unidos fortalezca su poder de negociación con otros países en el campo del comercio libre (léase el GATT, la Comunidad Europea, Japón y los países asiáticos). De igual forma, es posible que otros países del Hemisferio que deseen y que estén en condiciones de hacerlo se unan dentro de pocos años al NAFTA. El presidente Clinton ya se ha pronunciado al respecto: “Extenderemos la mano a otras democracias orientadas hacia la liberalización de los mercados para

pedirles que se vinculen a este pacto”. Si bien hay actualmente tensiones burocráticas internas en donde algunos quieren poner el énfasis en Asia o en Europa, se cree que el presidente Clinton mismo tiende a favorecer a América Latina.

En conclusión, esta evaluación mixta es muy preliminar y provisoria, ya que todavía no termina la primera mitad de la administración Clinton. Sin embargo, con las herramientas disponibles, y dadas las limitaciones de la capacidad de acción impuestas por condicionamientos múltiples, a mi juicio la política exterior norteamericana va por el camino positivo —aunque no carente de obstáculos— en sus relaciones con América Latina. ☺

### *Logros y frustraciones en la política exterior interamericana de la administración Clinton*

DESDE LUEGO, NO ES FÁCIL MANEJAR todos estos elementos con sus limitaciones. Además estamos todavía en la primera

mitad del nuevo gobierno norteamericano. Así que es de esperar que el balance que se hace en este momento sea muy preliminar.