

Estados Unidos y América Latina

¿Hay esperanza?

El deterioro de la relación bilateral debe ser revertido con la definición de una agenda hemisférica común



POR EDUARDO AMADEO

Ex Embajador argentino ante la Casa Blanca.
Jefe de Gabinete-Presidencia de Mercosur.

A ESTA ALTURA del gobierno del Presidente Bush ya es obvio el limitado papel que América Latina tiene en la agenda de los Estados Unidos. Las autoridades del Departamento de Estado intentan desmentir, o al menos atenuar, esta afirmación demostrando con poco éxito a mi entender las razones por las que nuestra región tiene una importancia permanente para los EE.UU., más allá de los avatares coyunturales.

Pero la cuestión central no es el lugar que ocupamos en la agenda norteamericana, sino la calidad de ese lugar. Hay que ser necio -y en política ese es un pecado que se paga caro- para no entender las muy buenas razones por las que la agenda internacional de los Estados Unidos es como es. La prioridad central del pueblo norteamericano es su seguridad y nuestra región tiene poco que decir a este respecto. Puede apoyar o no, pero no es central.

Pero una cosa es figurar abajo en la lista y otra muy diferente es la percepción de que no hay un rumbo cierto en las relaciones, aun dentro de ese lugar poco relevante en la agenda global.

Mi argumento, entonces, es que la calidad de la relación esta deteriorada; que este deterioro es grave para las dos partes y que es necesario y posible modificarlo antes que el deterioro y sus consecuencias sean peores. Y permítaseme hacer aquí una afirmación de Perogrullo (aunque no sea aceptada mayoritariamente): Latinoamérica -y la Argentina- necesitan tener con los Estados Unidos una mirada estratégica conjunta. Existen dema-

siados desafíos y oportunidades como para operar sólo sobre las coyunturas y no a partir de una agenda que marque un rumbo mas previsible.

Pero vayamos al diagnóstico; o al menos a una descripción de las razones por las que la relación esta deteriorada o sin rumbo fijo.

La economía

Puede discutirse mucho acerca del valor estratégico de lo que sucedió en los '90 en la economía de nuestra región. Hay imágenes contrapuestas.

A la importancia del ordenamiento macroeconómico, la revalorización de los “fundamentals”, el rechazo a la inflación y la importancia de la inversión en infraestructura, se contraponen la incontrastable realidad de la pobreza y sobre todo del aumento de la inequidad.¹

Pero a nivel de la percepción popular (y sus consecuencias políticas), todo ello se sintetiza en que –como lo demuestran palmariamente las encuestas– ha habido un quiebre de las expectativas con las que se iniciaron los '90. No solo sobre la posibilidad del crecimiento sustentable, sino también en el problema general de la certeza con la que las personas pueden construir su proyecto de vida.

Las encuestas² muestran con mucha claridad que la gente comenzó a percibir una caída en su sensación de “tener un futuro” a mediados de los '90, por varias razones:

- a. El cambio tecnológico frente al limitado capital humano de las personas, que les impedía adaptarse a las nuevas condiciones de producción y administración;
- b. La creciente incapacidad del sistema económico para generar empleos de buena calidad y el consecuente aumento del empleo marginal;
- c. Las reformas en los sistemas de pensiones que introdujeron más incertidumbre y no tuvieron el resultado proclamado;
- d. En general las privatizaciones, percibidas como un abandono por parte del Estado de sus obligaciones en tanto mediador y asegurador de futuro (el paradigma del estado de bienestar), que en general no fue acompañada de un buen esquema de regulación de los servicios públicos; y
- e. Que la gente atribuye mayoritariamente estos problemas a la influencia de EE.UU., a través del Consenso de Washington. Por lo tanto, EE.UU. paga los fracasos –pero sobre todo las incertidumbres– de la situación económica.

Política Internacional

Los últimos años, en materia de política internacional no han sido precisamente felices para la relación de EE.UU. con buena parte del mundo:

- a. Obviamente Irak. De todos los problemas generados por esta desafortunada guerra, tal vez el más grave es que –como lo hemos visto en los últimos acontecimientos– se ha erosionado seriamente la idea de que existe una “marca Norteamérica” asociada al respeto por los derechos humanos, la democracia, etc. El peor problema generado por la metodología de intervención norteamericana no es sólo moral, sino también referido a la

capacidad ulterior de los EE.UU. para intervenir en conflictos en los que la existencia de un cierto liderazgo moral justifica acciones y permite alianzas.

b. La posición de EE.UU. en algunos temas centrales para la calidad del desarrollo, como el Protocolo de Kyoto, ha exacerbado el rechazo de las “intelligentias” de nuestros países y a medida que avance el inevitable proceso de calentamiento global aumentará el costo político que pagará Estados Unidos por esa decisión.

La posición bifronte en materia de comercio internacional

El mercado norteamericano es el más deseado por todos los latinoamericanos; de hecho, es central para algunos países como Ecuador, Perú o Colombia que tienen poco destino si no logran un Acuerdo de Libre Comercio.

Pero se perciben con mucha fuerza, no solo la persistencia de tendencias proteccionistas y la permanente aplicación unilateral de barreras para-arancelarias, sino también la profundización del pensamiento contrario al libre comercio (Kerry llegó a decir que, de llegar al gobierno, revisaría los acuerdos de libre comercio!!).

Ello genera incertidumbre en las relaciones comerciales; en especial porque muchos gobernantes temen que van a pagar altos costos políticos internos para acceder al mercado norteamericano y luego pueden perder las ventajas así ganadas. Pero además:

a. Esta posición de EE.UU. en el comercio ha incitado a varios países a avanzar en acciones más duras con respecto a sus políticas comerciales. Los casos del algodón y el acero que perdió en la OMC no solo abren un camino nuevo en las negociaciones, sino que además ponen a EE.UU. ante disyuntivas muy difíciles. Reviven la importancia de la OMC como el ámbito multilateral más sensible. Estados Unidos puede ignorar a las Naciones Unidas, pero si se niega a cumplir estas decisiones abre el camino a un desorden gravísimo del sistema que a la larga lo perjudicará frente a la irrupción espectacular de otros países en el comercio internacional, como China e India.

b. Cabe preguntarse si otras regiones y países avanzarán más en el espacio del comercio con América Latina. ¿La UE?; ¿China; India; Rusia? En este mundo actual, lo que está sucediendo es que las relaciones comerciales se cristalizan a gran velocidad y dejan espacios limitados para los “latecomers”. ¿Podrá encontrar nuestra región nuevos espacios de crecimiento para el comercio? Y si es así, ¿cual será –en definitiva– el espacio de EE.UU.?

El problema del discurso

Durante este gobierno republicano, y cada vez más, el discurso y la acción diplomática de EE.UU. van perdiendo los matices. En una reciente conferencia un altísimo funcionario del Departamento de Estado dijo que las relaciones con la región estaban marcadas por cuatro variables:

- a. Terrorismo;
- b. Cuba;
- c. Corrupción;

d. Ser capaces de tomar “decisiones duras”, o sea continuar con las reformas de los '90, de tan triste memoria para los latinoamericanos (como en el reciente caso de Bolivia).

Una mirada de blancos o negros, amigos o enemigos que esta más cerca de la soviología de los '70 que de la compleja realidad latinoamericana. Este discurso tan duro ha tenido excepciones interesantes como el caso de Brasil, país con el que EE.UU. tiene notorias diferencias en política internacional pero con el que puede mantener un diálogo adulto en otros terrenos.

Sin embargo, genera muchas dificultades para los gobiernos que tienen vocación de una mejor relación con los Estados Unidos pero que se enfrentan con fuerte oposición interna en este terreno.

Estos temas –y tal vez otros– establecen un escenario dificultoso entre los EE.UU. y Latinoamérica. No hay una relación amigable con la mayoría de los países asentada en un diálogo franco y una agenda estratégica común, sino la percepción de que la única razón por la que hay que estar cerca de EE.UU. es (como me dijera un Presidente latinoamericano) “solo para que no se enoje el gigante”. Ello, –que desde la “realpolitik” es una buena razón– con una base popular adversa genera una tensión latente poco deseable para el papel que Estados Unidos debe tener en la región.

Pero, al mismo tiempo, el continente no está tranquilo. Tenemos “escaramuzas” en varios frentes: fronteras y relaciones políticas entre Colombia y Venezuela, Ecuador y Perú, Perú y Chile, Bolivia con Chile y Perú. Gobiernos con serios problemas de aceptación popular en Bolivia, Perú, Venezuela y Ecuador. Está también la

cuestión global de la energía, que afecta a varios países de la región. También el problema de la deuda, que ha mejorado tanto pero sigue latente con diversos niveles de exposición. Y una dificultad general para lograr asentar un modelo de crecimiento que disminuya la incertidumbre de las personas a través de empleo de buena calidad.

El paradigma omnipotente de los '90 no ha sido aún sustituido por una alternativa que sea a la vez económicamente sólida e incluyente. Frente a todo esto la lejanía de EE.UU. no es una buena noticia, casualmente porque no se están aprovechando los problemas que muestra la región para llevar adelante un diálogo regional más estratégico, que construya sobre estos problemas tomándolos como oportunidades.

Ha habido demandas sueltas de un “Plan Marshall” y otras propuestas similares, a las cuales Estados Unidos no puede prestar –obviamente– ninguna atención. Hemos tenido discusiones globales sobre comercio o terrorismo. Pero, como decía, tal vez se pierden oportunidades menos rimbombantes para construir un diálogo estratégico que de contenido a la relación.

Por su parte, la región va –poco a poco– avanzando en intentos de integración cada vez más amplios y tal vez –cabe preguntarse– esto sea una respuesta natural a la dificultad

El paradigma de los '90 no ha sido aún sustituido por una alternativa sólida e incluyente en el plano económico

que tienen no solo Estados Unidos sino también las instituciones multilaterales para resolver los problemas que he mencionado.

Si la OEA esta lejana, si EE.UU. no puede acercarse más a Latinoamérica o, como en el caso de Bolivia, no puede ni siquiera opinar sin generar mayores conflictos internos, ¿no se habrá abierto una tendencia a una mayor “auto solución” de los temas a través del diálogo horizontal entre los líderes? ¿No deberán entonces los presidentes con mayor influencia pensar en encontrar mecanismos nuevos, como de hecho lo están haciendo? ¿Es este un costo o una oportunidad? ¿Es un nuevo ámbito de enfrentamiento a los Estados Unidos o es una oportunidad para un diálogo Norte Sur creativo y de buena voluntad?

La relación CAN–Mercosur avanza con firmeza. México ha pedido acercarse más al Mercosur. El G–20 representó una refrescante alternativa para las discusiones en la OMC. El diálogo regional con China, India y aún Rusia se profundiza poco a poco.

Como dijese el Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes de Mercosur, Dr. Eduardo Duhalde: “No se trata de asociarse para confrontar sino para estar en mejores condiciones de dialogar”. Pero lo cierto es que los diálogos avanzan en diversos frentes y la pregunta es de qué manera los Estados Unidos van a estar presentes en ellos. ¿Tratará de desarmar estas aproximaciones a la regionalización, o las aprovechará para profundizar acuerdos?

El tiempo próximo lo dirá.

La Argentina

Obviamente a la Argentina le tocan –con sus peculiaridades– las generales de la ley con los problemas de la agenda y la estrategia norteamericana. Y entre las peculiaridades, resalta la decisión del presidente Kirchner de formular gestos públicos de independencia en política internacional y en relación a los intereses corporativos norteamericanos en el país, lo que produjo fuertes chispazos iniciales. Cierto es que la Argentina necesita de la aquiescencia norteamericana para el tratamiento de su deuda externa, pero también que en la estrategia de política interna de Kirchner este tipo de planteos resultan centrales para generar poder interno y mantener la alianza que se ha formado con el Brasil del presidente Lula.

Por estas mismas razones, la imagen de la relación no es clara y, a mi entender, aún no aprovecha plenamente las oportunidades de construir diálogos y “negocios” de mucho mayor beneficio mutuo.

Por encima (o por debajo) de los chispazos y las diferencias para algunos de los temas que –como dije mas arriba– resultan fundamentales para el actual Departamento de Estado (como es el caso de Cuba), existen enormes oportunidades de diálogo y coincidencias que pueden ser mejor utilizadas.

Más allá de su posición lejana en otros terrenos, el presidente Kirchner mantiene incólume su dura condena al terrorismo y no cabe duda que estaría dispuesto a ser más proactivo en este terreno.

Si se realizase un cuidadoso repaso “bottom up” de las relaciones, se encontrarían espa-

cios de especial interés para las dos partes, que podrían agregarse al menú de elementos permanentes que se negocian mas allá de diferencias coyunturales. Para mencionar algunos: ciencia y tecnología (¿se dio suficiente importancia a la inmejorable relación NASA–INVAP–CNAE?), educación y cultura (¿cómo no avanzar con la industria cultural argentina en el mercado hispano de EE.UU.?), sanidad animal y vegetal, lucha contra la droga y el narcoterrorismo, temas nucleares (en los que Argentina –a diferencia de Brasil– mantiene incólumes sus compromisos recientes) y, finalmente, la mirada discutida (aunque no necesariamente divergente) sobre los problemas regionales y la forma en que ambos pueden contribuir a su solución.

Pero para que estos espacios crezcan, ambas partes deben estar decididas a tenerse confianza, hacer sólida la relación y poner estos temas dentro de una agenda que marque las estrategias pero también las “bandas de disenso”. Un ejercicio de buena diplomacia, para la cual ambos países cuentan con excelentes profesionales que la pueden construir y que, sin ninguna duda, será –como dicen economistas y diplomáticos– una situación: “win / win” ■

Notas

1 Albert Hirschmann, en un artículo de 1973, dice que –al igual que en un túnel– la felicidad de una persona depende no tanto de cuanto se mueve su propia fila en términos absolutos, sino de cuanto se mueve en relación a las demás filas. Ver Carol Graham, *Happiness & Hardship*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2002

2 Ver las encuestas anuales para toda la región, de la empresa Latinobarómetro

3 Aún en el caso de Chile, mostrado como el paradigma de la reforma, las cifras de cobertura son alarmantes.