

# EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Fernando Luque M.\*



**El futuro de las relaciones dentro del hemisferio ante estas nuevas realidades**

## **I. En lo político**

En la época en que el presidente Clinton fue elegido, de algún modo se presentaba una especie de esquizofrenia entre los electores sobre cual debería ser el rol de los Estados Unidos en el nuevo orden internacional. Pues, si por un lado nadie dudaba que los Estados Unidos era la única fuerza capaz de proyectar su poder fuera de sus fronteras -y esto era motivo de orgullo nacional para el electorado-. Por el otro el público estadounidense reclamaba de sus líderes el retorno de la atención a los problemas domésticos por sobre los internacionales. Como igualmente hemos anotado el éxito mayor de la campaña presidencial de Bill Clinton tal vez haya estado en haber sabido poner el mayor énfasis en los asuntos domésticos, sin haberse

*Tercer Secretario, cursante de la VI Promoción de la Academia Diplomática.*

demostrado un aislacionista al estilo Brown o Buchanan.

Unase este diverso orden de prioridades en la nueva administración al fin de la guerra fría -que actuó siempre como un distorsionante en las relaciones hemisféricas- y tendremos como resultado concreto para las naciones del continente la posibilidad de actuar con mayor independencia política con respecto al vecino del norte. Habría nada más que analizar el caso de Nicaragua que, de haber estado durante muchos años en la primera plana de los diarios y de las prioridades de los políticos estadounidenses pasó al casi olvido al punto tal que el senador Jesse Helms<sup>1</sup> pudo detener la ayuda al gobierno de la presidenta Chamorro por más de un año y perjudicar el nombramiento de un diplomático de carrera para el cargo de embajador en Managua sin mayores protestas por parte de la administración.

Uno de los mayores beneficiarios, en principio, del benevolente desinterés estadounidense fue la Organización de Estados Americanos, la cual obtuvo en este inicial período la capacidad de explorar nuevos modos y medios de acción. Esto demostraba el hecho de

que los Estados Unidos ya no quería ser el único y singular árbitro de las disputas intrahemisféricas. De hecho, notaremos como la Organización estuvo dispuesta a asumir responsabilidades, en algunos casos difíciles, como la transición pacífica en El Salvador, el golpe militar en Haití y la definición de una agenda hemisférica para el medio ambiente. Lamentablemente la Organización no se presentó como capaz de asumir todas estas graves funciones; valga como caso de ejemplo el de Haití, donde la complejidad de este problema unido al recelo de muchos de los miembros de intervenir en otra nación<sup>2</sup> impidió la toma de cualquier decisión colectiva efectiva para solucionar este problema. Junto con esta falta de unidad, el problema haitiano pasó por un proceso de domesticación en los Estados Unidos debido a la avalancha de refugiados haitianos a las costas de la Florida<sup>3</sup>, por lo que la administración Clinton se vio forzada a acudir a las Naciones Unidas para la solución de este problema pasando por alto la inmediata jurisdicción de la OEA. Esto perjudicó las esperanzas que hubo en los medios políticos y diplomáticos estadounidenses de que la OEA pudie-

1 La importancia del ultraconservador senador Helms va a aumentar considerablemente a partir de la instalación de la nueva legislatura en enero de 1995, pues pasará a presidir la poderosa Comisión de Asuntos Exteriores del Senado.

2 Aquí encontramos un fuerte rezago del celo antiintervencionista presente en América Latina y que surgió, como lo vimos en el primer capítulo en respuesta a la agresividad estadounidense hacia sus vecinos del sur.

3 Recordemos aquí también que hubo igualmente poca voluntad por parte de las naciones latinoamericanas de recibir algunos de estos refugiados.

ra asumir el rol que en el hemisferio naturalmente le corresponde. Es así como vemos que en el resto de asuntos de resolución hemisférica -democracia, gobernabilidad, migración, relaciones civiles-militares, el medio ambiente, el narcotráfico, la pobreza. etc.- los Estados Unidos han permitido que la Organización sea un foro de discusión sobre los mismos, nada más.

Para los Estados, individualmente considerados, esto ha significado, como es obvio suponerse, una mayor libertad de acción<sup>4</sup> frente al coloso hemisférico. Este era un desiderátum antiguo de las naciones hispanoamericanas: la capacidad de decidir libremente en la arena internacional sin tener que pedir permiso o consejo del hegemon hemisférico, en otras palabras el ejercicio pleno de la soberanía, tal como es definido por el derecho internacional público clásico.

Es evidente la pérdida de importancia estratégica o geopolítica de Latinoamérica para los Estados Unidos<sup>5</sup>. El motor del intervencionismo estadounidense en la región era la Doctrina Monroe que, como ya lo hemos comentado, en un principio vedaba la intervención de potencias foráneas en el hemisferio -sea primero de potencias europeas, sea después del

internacionalismo comunista-. Está claro que en los '90 tal peligro de intervención foránea aparentemente ya no existe: la antigua Yugoslavia, lo que fue la Unión Soviética, el Medio Oriente son áreas de auténtico interés para la estabilidad y los intereses de los Estados Unidos. Es por esto que hemos visto que durante las administraciones Bush o Clinton nadie en Washington se ha preocupado excesivamente por la inestabilidad política en el Brasil, por el empeoramiento de la economía en Argentina o por un autogolpe en el Perú. Ciertamente es que Washington siempre ha mantenido su apoyo a la democracia y a la estabilidad de la región en todos estos casos, pero el soporte material de estas aseveraciones es casi inexistente si se lo compara con lo que sucede en otras áreas del mundo. Anotemos desde ahora que las dos grandes excepciones en este sentido han sido Cuba y Haití dado que, como ya lo hemos mencionado para el caso haitiano, ambos problemas no son ya percibidos como de política internacional sino como de política doméstica.

Otro gran motor de la política exterior estadounidense, como igualmente lo hemos mencionado, ha sido el wilsonismo, esto es, ese celo misionero de

4 Hablamos de libertad de acción tan sólo en un sentido relativo dada la dependencia asimétrica presente entre la región y los Estados Unidos, por no mencionar la condicionalidad impuesta aún por parte de este último hacia nuestras naciones.

5 Esto no implica la pérdida del rol hegemónico de los Estados Unidos, tan sólo reafirma la asimetría en las relaciones hemisféricas.

exportar el sistema estadounidense como el mejor para todos los países en todas las circunstancias. Con el Continente enrumbado hacia un tipo de democracia de corte occidental<sup>6</sup>, incluso esta perspectiva ha perdido importancia en el gobierno de los Estados Unidos, y no sólo a nivel gubernamental, sino también de las ONGs dedicadas a la expansión de la democracia en el hemisferio las cuales tienen que redefinir su rol con respecto al futuro. La gran pregunta sigue entonces siendo ¿qué le toca hacer a los Estados Unidos en el hemisferio?

En este tema político es donde se abren, por tanto, las mayores posibilidades y expectativas para las naciones latinoamericanas con respecto a la definición de las relaciones con los Estados Unidos. El gigante todavía no sabe exactamente qué hacer con las nuevas realidades de la arena internacional. Ha dado algunas indicaciones sobre cuáles serían los nuevos grandes principios rectores en materia de política internacional, en particular hacia el hemisferio, pero nada ha sido definitivamente señalado. Es seguro que los Estados Unidos no permanecerá en esta indecisión por mucho tiempo, por lo que está claro que este es el momento que debe ser aprovechado por nuestros países para de un modo más agresivo poder

fijar lo que será el futuro político de las relaciones dentro de nuestro hemisferio.

## 2. En lo económico

Si en lo político hemos podido afirmar que los Estados Unidos todavía están en una fase de decisiones y de adaptación a las nuevas realidades, tal no parece serlo en su política económica internacional. Contradiciendo lo que ha sido su política tradicional en esta materia, los Estados Unidos se ha enfrascado en un franco proceso de integración que tiene pretensiones hemisféricas.

En esto cabe encontrar la necesidad de los hacedores de la política exterior estadounidense de adaptarse a las nuevas realidades del comercio y de la economía internacionales. Es un dato incontrastable que el mundo se dirige aceleradamente hacia la conformación de bloques de índole comercial los cuales se erigirán como los grandes centros de decisión, al menos en esta materia<sup>7</sup>. Resulta evidente que Estados Unidos no podía permanecer pasivo ante esta avalancha integracionista que está cubriendo el mundo, so pena de verse al margen cuando llegue el momento de tomar las grandes decisiones.

6 Con la sola y evidente excepción de Cuba.

7 OHMAE (1993: *passim*) afirma que estas agrupaciones comerciales, a veces interregionales antes que interestatales, irán más allá, pues superarán al Estado-Nación como el centro importante de decisión en la arena internacional.

Es por esto que el anuncio hecho con mayor énfasis por parte del presidente Bush fue su "Iniciativa para las Américas"<sup>8</sup> que básicamente señaló la centralidad que la temática económica y, en particular, el libre comercio habría de asumir en las relaciones hemisféricas. Para muchos un modo de extender el principio del NAFTA a todos los países de la región.

El presidente Bush era un convencido del movimiento hacia un libre comercio mundial. En este sentido confirmaba la tendencia dentro de los círculos académicos cercanos al poder que propugnaban las virtudes del libre mercado y la necesidad de reestructurar las economías dirigidas del antiguo bloque socialista y las economías proteccionistas del tercer mundo. Subyacente a esto está la idea de que el mundo se dirige hacia una economía de tipo abierta, con amplio libre comercio y facilidades para la movilización de los factores económicos. Los países del tercer mundo al aceptar estas corrientes lograrían incorporarse a un mundo cada vez más competitivo donde la eficiencia y las ventajas comparativas serían la clave de todo suceso.

Sin embargo, el propio presidente Bush se encontró durante su viaje a Cartagena de 1990 con el reclamo de

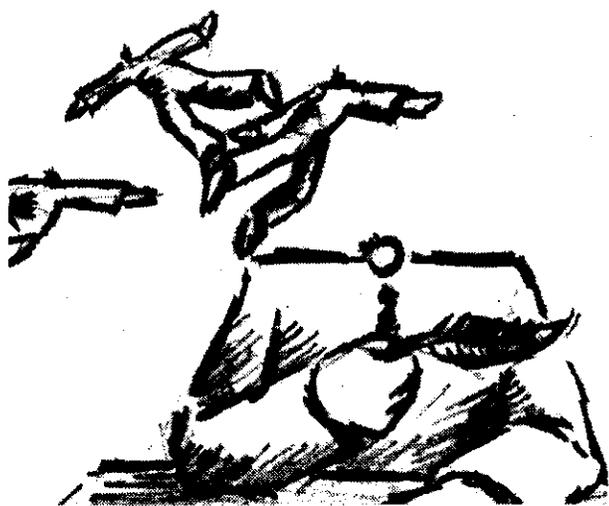
sus colegas andinos sobre el obstáculo que significa para el crecimiento de los países latinoamericanos en general la carga de la deuda, que ponía incluso en peligro la estabilidad política de nuestros países.

En parte como respuesta a estos problemas y en parte para estar en consonancia con las conversaciones ya en progreso en la Ronda Uruguay del GATT es que el presidente Bush propuso su Iniciativa, la cual contiene tres grandes elementos: deuda comercio y bienestar económico por medio de la inversión. Hay que considerar que la propuesta no es una de ayuda directa de gobierno a gobierno, entre los Estados Unidos y América Latina, ya que esto iría en contra de la tradición en las relaciones entre el norte y el sur hemisféricos (con la sola excepción de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy)<sup>9</sup> a más de la filosofía personal del presidente Bush, sino que fue una propuesta de libre comercio y de libre movimiento de los factores económicos para así lograr la recuperación económica de los países de la región, unido todo esto al reconocimiento de una cierta responsabilidad compartida en materia de la deuda externa.

Aunque en los aspectos prácticos la de la Iniciativa no hubiera tenido

<sup>8</sup> 27 de junio de 1990.

<sup>9</sup> Hay que recordar lo que dijo un funcionario estadounidense a los latinoamericanos cuando después de la segunda guerra mundial se pidió para la región un plan tipo Marshal 1: "Trade not aid".



mayores consecuencias inmediatas en las economías latinoamericanas, en contra de las iniciales expectativas, el mero anuncio sí tuvo un fuerte impacto psicológico al calmar las ansiedades de los latinoamericanos sobre el futuro de la región y al incentivar la inversión de capitales estadounidenses en Latinoamérica. Hay que mencionar el probable impacto que la posibilidad de un NAFTA extendido a todo el hemisferio tuvo en el fortalecimiento de los mecanismos intrarregionales de integración, como el Pacto Andino o Mercosur.

Como ya mencionamos, el presidente Clinton se ha mostrado como un fiel continuador de las políticas económicas internacionales del presidente Bush. Recordemos que ha sido durante la administración Clinton que el Congreso aprobó la legislación de

implementación del NAFTA y de la Ronda Uruguay del GATT. Estas aprobaciones se lograron en contra de la voluntad de una curiosa coalición entre la derecha aislacionista (tipo Pat Buchanan) y la izquierda liberal y sindicalista, sin olvidar que estos últimos constituyen el tradicional núcleo central del Partido Demócrata en los Estados del este y

del centro de los Estados Unidos, por lo que el presidente Clinton hizo aprobar estos instrumentos con mucho riesgo político aunque con el apoyo de los ex-presidentes y, obviamente, de la mayoría de los legisladores de ambos partidos.

Todavía, sin embargo no ha conseguido la administración Clinton la aprobación de un "fast track authority" para que el Ejecutivo pueda negociar, sin posibilidades de enmienda por parte del Legislativo, el ingreso de otros países de la región al NAFTA. De aquí que no cabe esperar excesivos y definitivos resultados de la próxima Cumbre de las Américas a realizarse en los próximos días en Miami y que está en línea de continuidad con la Iniciativa para las Américas del presidente Bush, dado que cualquier promesa que realice el presidente Clinton en

temas de comercio internacional (área cuyo tratamiento corresponde constitucionalmente a la legislatura en los Estados Unidos) estará sujeta a la posterior aprobación del Congreso, ahora controlado -en ambas Cámaras- por los republicanos<sup>10</sup>.

Cabe afirmar, de cualquier modo, que en este campo parece que las cosas están casi definitivamente escritas: o integración abierta con libre comercio o el riesgo de quedarse al margen del progreso mundial.

### 3 En materia de seguridad

#### 3.1 Medio ambiente

Una de las características principales de nuestra era en el terreno de las relaciones internacionales es la cada vez mayor globalización de los problemas; lo que antes era considerado como asunto de exclusiva competencia de los Estados, hoy es considerado como tema de preocupación internacional e incluso, en algunas circunstancias, de intervención directa. Uno de estos temas es ciertamente el del medio ambiente, recordemos la importancia que tuvo la reunión de Río de Janeiro al más alto nivel convocado sobre este tema en 1992.

Para los Estados Unidos este tema se constituye no sólo como uno de preocupación internacional sino tam-

bién doméstica dada la incidencia de carácter global que se supone tienen los cambios en el medio ambiente. Ciertamente que no se puede considerar a los Estados Unidos como un país de intereses "verdes", como sucede con la generalidad de los países europeos y en particular con los germánicos, dado que entre los políticos y académicos estadounidenses nos encontraremos con todo el espectro: desde los más apasionados ambientalistas, que son capaces de proponer la desaparición de un hombre con tal de que una mosca en peligro de extinción sobreviva, hasta los más recalcitrantes antiambientalistas, que afirman que todo el discurso levantado por el movimiento "verde" no es más que "rubbish". De aquí que el acento que la administración de turno ponga en esta temática depende en buena medida de la presión de la opinión pública y de la opinión que personalmente tengan los gobernantes al respecto; recordemos aquí que el vicepresidente Al Gore es un conocido ambientalista, habiendo incluso escrito una obra que desarrolla estas preocupaciones.

A pesar de estos altibajos que se pueden dar con el cambio de las administraciones sobre la problemática medioambiental, no hay duda de que en principio este tema se ha convertido en uno que ha aumentado la condicionalidad de los convenios de ayuda que

<sup>10</sup> Al momento de escribirse el presente trabajo todavía no se conocían los resultados definitivos de la Cumbre.

firma los Estados Unidos con los demás países del tercer mundo y, por tanto, con América Latina<sup>11</sup>.

Esto ciertamente acarrea mayores problemas para nuestros países al momento de pretender cualquier ayuda de nuestro vecino del norte, dado el alto costo que suelen tener los programas de recuperación y de protección del medio ambiente. De cualquier modo es un elemento a ser tomado en cuenta puesto que, a pesar del giro conservador que ha dado la opinión pública en los Estados Unidos, no es de esperarse que este mismo público deseche las inquietudes ambientalistas que han cobrado tanto moméntum en los últimos años.

No debe pensarse, sin embargo, que esta preocupación por los temas del medio ambiente representen sencillamente una carga onerosa para el progreso de nuestros países. Si, por un lado, es cierto que un excesivo interés internacional puede atentar contra la soberanía de un país al pretender imponer regulaciones que son de exclusiva competencia del Estado interesado -el caso de Brasil y la protección de la selva amazónica-, por el otro nos encontramos con el hoyo en la capa de ozono que afecta a los habitantes, animales y plantas del sur de Chile y Argentina.

Queda claro que estos temas son efectivamente de interés universal, no solamente de los Estados sino, y más

importante, de los individuos y de las sociedades. Hay que recordar tan sólo que es responsabilidad compartida la protección del medio ambiente y por lo tanto, también deben ser los países del primer mundo aportadores en la carga económica que suelen representar las soluciones a estos problemas.

### 3.2 Migración

Comentábamos anteriormente cómo la problemática haitiana se convirtió en un asunto de interés doméstico debido a un factor principal: el alto número de refugiados que estaban llegando a la costa de la Florida. Es ciertamente el problema migratorio uno que concierne a la generalidad de los ciudadanos en los Estados Unidos.

Es bien conocida la afirmación de que los Estados Unidos es un país de inmigrantes. Este es un dato incontrovertible para confirmar el cual tan sólo bastaría con tomar la guía telefónica de cualquier ciudad estadounidense y ver la variedad en los orígenes de los apellidos ahí presentes.

Sorprendería entonces el que de unos 30 años para acá se haya levantado una gran protesta general contra el ingreso de nuevos inmigrantes. Tal posición, sin embargo, no deja de tener precedentes en la historia de los propios Estados Unidos. Los antepasados de los irlandeses-americanos, como Pat

<sup>11</sup> Baste recordar las cláusulas de protección ambiental que los Estados Unidos está agregando en los convenios en referencia.

Buchanan, feroz opositor de los derechos de los inmigrantes, sufrieron iguales ataques por parte de aquellos que ya se encontraban plenamente acomodados en territorio de Norte América.

Sin duda existen poderosos elementos psicológicos que llevan a esta desconfianza hacia el inmigrante. Hace parte de la naturaleza humana el rechazo de lo distinto, de la alteridad, rechazo que suele ser superado por medio de la educación y del conocimiento mutuos, pero que se harán presente con aún mayor intensidad cuando la presencia de aquellos a quienes consideramos distintos se da en gran número, como es el caso de las migraciones masivas y de la entrada de refugiados.

Este rechazo suele manifestarse echando la culpa de los males sociales presentes en un momento dado en la sociedad al grupo que mayormente esté inmigrando en un momento determinado. Así cuando llegaron los irlandeses y los italianos la gran acusación contra estos fue de que eran alcohólicos incontenibles que, por añadidura, al ser católicos obedecían las órdenes del Papa, cosa inaceptable para la protestante y puritana nación estadounidense del siglo pasado<sup>12</sup>. Cuando a raíz de la construcción del ferrocarril llegaron abundantes personas de origen chino, se les acusó de haber traído consigo el consumo del opio. Con la primera

migración de origen hispanoamericano, la mexicana, surgió la acusación de que, a más de ser borrachos y católicos, eran fumadores de marihuana, yerba que en ese momento estaba cobrando auge en los Estados Unidos. Con esta misma línea de pensamiento fue fácil identificar el origen del, en su momento, novedoso consumo de la cocaína en la segunda inmigración hispanoamericana que se originaba desde toda la región.

La conclusión evidente es que en los Estados Unidos, junto con aquella constante infusión de sangre nueva, tan importante para su cultura, nos encontramos con una latente xenofobia que se manifiesta sobre todo en momentos de descomposición social o económica. Este sería uno de esos momentos .

El ciudadano común se siente casi siempre perjudicado por la presencia del inmigrante, ya que ve en él el competidor para sus posibilidades o la de sus hijos, de conseguir trabajo. Las más de las veces tal apreciación es falsa y se asienta en la natural inseguridad que genera una época de tan profundos cambios como la nuestra, pero no por esto deja de ser una apreciación considerada como real por parte del ciudadano y, por lo tanto, del votante. Es en esta perspectiva que debemos considerar los últimos acontecimientos en materia de política migratoria en los Estados Unidos.

La originalmente dura política del

<sup>12</sup> Recordemos que fue recién John F. Kennedy el primer católico en ser elegido presidente .

presidente Clinton frente al problema del éxodo masivo desde Cuba que se presentó a mediados de 1994 y que fue conocida como Mariel II<sup>13</sup>, donde se ordenó el confinamiento en cárceles de los que logren llegar a territorio estadounidense y en la Base Naval de Guantánamo a los que fueren rescatados en alta mar, se debió a las presiones del gobernador demócrata de la Florida, Lawton Chiles, que enfrentaba una durísima campaña para su reelección, nada menos que contra un hijo del presidente Bush, Jeb Bush.

Es en la misma perspectiva que debe ser considerada la aprobación plebiscitaria de la denominada Propuesta 187 en el Estado de California, por la cual se retiran a aquellos que no puedan demostrar la legalidad de su permanencia en los Estados Unidos todos los beneficios de asistencia educativa y médica, salvo el caso de emergencias. Esta claramente injusta decisión, y que atenta incluso contra los Pactos de San José, ha sido ya denunciada ante los jueces federales y estatales para que declaren su inconstitucionalidad parcial o total. Por lo pronto se ha ordenado un cese temporal de la vigencia de parte de la Propuesta por mandato de un juez federal con sede en San Francisco. Se prevé que este problema llegue hasta la Suprema Corte de los Estados Unidos, por lo que habrá que

esperar algunos años antes de conocer el destino final de la misma, sobre todo en consideración de que hay varios Estados de la Unión interesados en implementar legislaciones similares. Hay que anotar que el gobierno federal también ha manifestado su oposición a la Propuesta 187 y la decisión de solicitar, también desde ese nivel, su inconstitucionalidad.

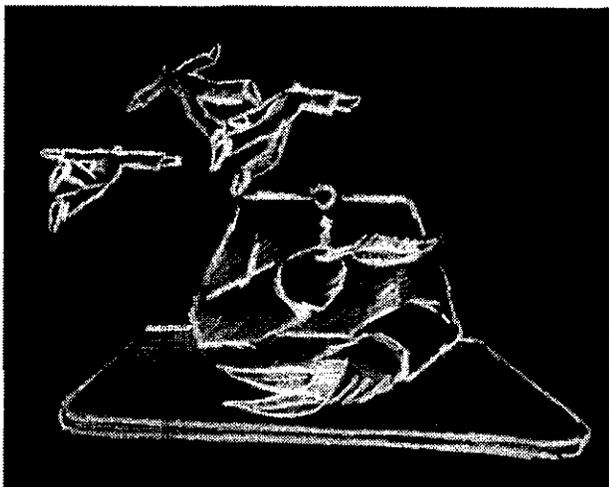
Finalmente, tenemos que considerar el impacto que la emigración hacia los Estados Unidos tiene en nuestros países. Un primer dato que resulta evidente es que nuestros emigrantes en su amplia mayoría es gente sin mayor formación o en una situación de estrechez económica; viaja fundamentalmente como medio para salir de un estado de pobreza, que en algunos casos es relativa. Otra característica es la relación que el emigrado mantiene con su familia y con su comunidad; por más que viva 30 años fuera de su tierra casi nunca llegará a olvidarse de su población o comunidad. Es esta última característica la que nos trae a un importante elemento que caracteriza a la migración latinoamericana hacia los Estados Unidos: el de ser una importante fuente de divisas para algunos países y regiones. La mayoría de los emigrantes no lo hace intempesivamente y sin cálculo previo; antes bien, suele haber pensado muy claramente que hará en caso de tener éxito

<sup>13</sup> En referencia al éxodo masivo que se presentó durante la administración Carter y que hemos comentado anteriormente.

en su intento de cruzar la frontera. Tendrá fijado un número de años para retornar (que a veces no se cumple) y casi todo el dinero que logre ganar en los Estados Unidos lo enviará de vuelta para así, después de unos años de incomodidades en país extraño, poder retornar a una mejor posición

económica en su tierra de origen. Un ejemplo notable de este modus operandi es el que se encuentra en el Estado de Oaxaca en México, y en nuestro país en las provincias del sur, en particular la de Azuay.

La migración es un gran impulso en el interés que los Estados Unidos pueda tener en ayudar a solucionar la problemática económica en nuestros países pues, se supone, que una mejor situación de nuestras economías será un desincentivo para la migración. El asunto migratorio constituye entonces una importante palanca al momento de negociar con los Estados Unidos, sobre todo en lo que tiene que ver con convenios de cooperación económica, pues siempre se puede hacer presente la conveniencia de que baje el número de emigrantes de nuestro país que se dirigen a los Estados Unidos en busca de una mejor situación económica.



### 3.3 Narcotráfico

Es evidente, incluso para el observador medianamente interesado que uno de los problemas que más preocupación causa dentro de la arena política estadounidense es el de tráfico de estupefacientes. Es este un problema doméstico que tiene serias repercusiones en la relación que Estados Unidos mantiene con los países de la región y más en particular aún con los países del área andina.

Durante las administraciones de los presidentes Reagan y Bush algunos funcionarios manifestaron que se podría resolver el problema de la droga mediante la prevención de la importación ilegal de los narcóticos, esta política fue denominada de interdicción. Sin embargo, y frente a la evidencia de que la interdicción no resultaba efectiva, otros miembros del

gobierno de los Estados Unidos proponían como medida el envío, en defensa del interés nacional, de tropas a uno o más países productores de la droga en América Latina con el fin de cortar el mal desde la raíz. Esta iniciativa de orden militar complicó las relaciones bilaterales con algunos países de la región y creó tensiones entre varias naciones de la hoya amazónica. De hecho, el secuestro en suelo mexicano de un ciudadano de ese país acusado de narcotráfico, por parte de funcionarios de la DEA, complicó a nivel doméstico los esfuerzos del presidente Salinas de Gortari de defender el Tratado de Libre Comercio.

A pesar de la propia oposición entre los militares estadounidenses a aventuras de este tipo dentro de los países del área<sup>14</sup>, la posición oficial de las administraciones republicanas era que el problema estaba del lado de la oferta y de los países proveedores. Las naciones afectadas insistieron, con varios grados de intensidad, que el problema se encontraba tanto del lado de los proveedores cuanto del de los consumidores de la droga. Hubo un ofrecimiento por parte de los EE.UU. de implementar portaviones frente a las costas colombianas para controlar el tráfico aéreo de los aviones utilizados para la actividad, ofrecimiento que fue rechazado por la población colombiana. El presidente Fujimori aceptó un

cierto grado de apoyo militar estadounidense que terminó con un serio incidente en el que un avión de la Fuerza Aérea Peruana disparó contra una aeronave estadounidense, en lo que fue descrito como una falla en las comunicaciones; no es de sorprenderse que tanto la oposición de derecha cuanto de izquierda protestaron por esta intervención militar foránea, bien que aceptada por el gobierno.

El gobierno de Bill Clinton decidió que las anteriores políticas habían fracasado y decidió comenzar una revisión de las mismas que duró todo el año 1993. Los resultados han sido hasta ahora confusos y la administración Clinton no ha logrado todavía aparecer con una política coherente de lucha al narcotráfico. Los países latinoamericanos han, por lo general, propuesto una perspectiva multilateral para la discusión del problema, perspectiva que en principio no ha sido hasta ahora aceptada por las organizaciones estadounidenses involucradas en el tema.

En definitiva, todavía el narcotráfico y el consumo de la droga es un problema para los Estados Unidos y, como tal, es una rémora dentro de las relaciones hemisféricas, en particular con aquellos países que son considerados proveedores, directos o de tránsito, de las sustancias controladas. La propia administración del presidente Clinton no tiene aún una posición clara sobre el

14 Tal vez otro fruto del todavía latente "síndrome de Vietnam".

tema<sup>15</sup>, por lo que, si por un lado es difícil negociar esta materia con los Estados Unidos es, al mismo tiempo, una oportunidad para que los países más interesados podamos proponer soluciones imaginativas y que puedan librar al hemisferio, dentro de lo posible, de este flagelo.

Ciertamente que la solución no es sencilla, hay países -como Bolivia- cuyas economías dependen en alguna medida del tráfico ilegal de la droga por las divisas que estas generan, no sólo a niveles macroeconómicos sino también para el campesinado que es el que cultiva y cosecha la planta de coca lo cual, obviamente, es más rentable que cualquier otro tipo de cultivo, por no mencionar el uso cultural que algunas comunidades indígenas hacen del arbusto. De aquí que cualquier propuesta deberá tomar en cuenta las legítimas necesidades de estos sectores con el fin de no crear un problema social en nuestros países aún peor del que se quiere combatir en los Estados Unidos.

### Conclusión

El tema estudiado en este trabajo es uno de constante cambio, pues se refiere a realidades de la vida política estadounidense que o han sucedido hace no más de dos años o están ocurriendo

mientras se está preparando este reporte. De aquí que sacar auténticas conclusiones sea, por decir lo menos, aventurado e incluso pudiera pecar de poco científico. Sin embargo, la naturaleza de un trabajo como este requiere la presentación de algunos elementos que sirvan como conclusiones de la labor realizada.

Un primer elemento que quisiera traer a la atención del lector es un hecho que, aunque evidente, es muchas veces pasado por alto, sea por razones ideológicas que por conveniencias analíticas: los Estados Unidos es una realidad presente sin la cual la misma historia hemisférica carece de sentido. Cualquier análisis que se intente con el fin de definir las posibilidades de acción de los países de la región, con clara inclusión del nuestro, debe tomar muy en cuenta las realidades presentes en un momento histórico determinado en el país del norte. No sólo por su tamaño e importancia relativa al Continente -por demás el más poderoso política, militar y económicamente- sino, y por sobre todo, por el hecho de que es la más grande potencia, para algunos la única que queda, en el contexto global. La toma de decisiones que se realicen a nivel de nuestras propias instituciones tienen que incluir, para que sean correctas y sustentables, una necesaria

<sup>15</sup> Recordemos que la polémica, y ahora destituida, Cirujana General de los Estados Unidos, Joyce Elders, propuso en su momento la "escandalosa" opinión de que se debería al menos discutir la despenalización de ciertas sustancias. Esta declaración, realizada ante el prestigioso Press Club de Washington, fue inmediatamente desautorizada por el propio presidente Clinton.

referencia a las circunstancias que esté viviendo el hegemon mundial.

La historia de todo el hemisferio puede ser perfectamente analizada desde una perspectiva particular: las interrelaciones que han existido entre los Estados Unidos y el resto de los países de la región. Es más, Latinoamérica como expresión política en la escena mundial es entendida tan sólo en su relación con los Estados Unidos. Con esto, obviamente, no pretendo negar la especificidad de nuestra región la cual, por lo demás, goza de riquezas naturales y culturales sin igual en el mundo y poco a poco está logrando tener una presencia definida e independiente, lo que deseo hacer es presentar una visión realista de las relaciones de dependencia existentes en toda el área.

Es por esto que son pocas las ocasiones que se han presentado a nuestros países de poder tomar la iniciativa frente al coloso continental: nos encontramos ahora ante una de ellas. Pero la ocasión no durará por mucho tiempo. La administración Clinton está todavía tratando de definir una política global coherente frente a las nuevas realidades que se han presentado en el mundo con la caída del Muro de Berlín y el consiguiente movimiento unipolar. Pero tal indecisión no puede durar por mucho tiempo; el

propio peso específico de la superposición requiere que ésta, más pronto que tarde, redefina con claridad su posición frente al contexto mundial. Este es entonces el momento para que nuestros países concierten con relativa eficacia una acción multilateral que pueda definir una mejor situación dentro de las relaciones hemisféricas. Para lograr este objetivo existen dos mecanismos válidos: una auténtica revitalización de la OEA, como organismo que tiene algo que decir sobre el hemisferio y no sólo como conveniente instrumento ocasional de los intereses estadounidenses en la región<sup>16</sup>, y por medio de conferencias ad hoc similar a la realizada en Miami. Este último mecanismo será de vital importancia para la toma de decisiones dentro del nuevo mundo del regionalismo abierto.

La oportunidad que presenta la Cumbre de Miami para la creación, a menor o mayor plazo, de una zona hemisférica de libre comercio es una que no debe ser desaprovechada por nuestro país, so pena de quedar al margen de la tendencia mundial de creación de bloques económicos. Los experimentos integracionistas del pasado tal vez no estaban maduros para lograr sus objetivos; es tan sólo en esta época de pragmatismo económico y de fluidez en el intercambio de los factores

16 El nuevo Secretario General de la OEA, César Gaviria parece encontrarse empeñado en devolver este legítimo rol al organismo continental.

económicos<sup>17</sup> cuando empieza a resultar auténticamente factibles estos movimientos hacia el libre comercio, por no mencionar el cese de la lucha ideológica que tenía al mundo dividido en dos bandos antagónicos.

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, la fluidez que la política estadounidense está cobrando en nuestros días y que debe ser atentamente considerada, dado que puede tener graves repercusiones para el futuro de las relaciones dentro del Continente.

Como mencionábamos en su momento, la llegada de Bill Clinton a la Casa Blanca marcó el fin de doce años de dominio republicano en el Ejecutivo estadounidense. La administración Clinton llegó con la promesa de traer rumbos nuevos a la conducción de la administración pública y de dedicar mayor atención a los problemas domésticos por sobre los internacionales. Han sido, sin embargo, estos últimos los que -en fuerza de las circunstancias- han acaparado el interés de la administración, pero, como anotábamos anteriormente, sin haber conseguido todavía una clara definición al respecto.

El público estadounidense ha sentido una gran decepción frente a los logros de este gobierno y decidió, en un giro inédito en más de cuarenta años, dar el control de ambas Cámaras del Congreso al partido republicano.

Es esta la nueva circunstancia que puede traer modificaciones de algún tipo dado el poder que el Legislativo, como lo estudiábamos en su momento, tiene en estos asuntos. El primer sector donde notaremos un fuerte cambio en la política externa impulsada por el Congreso será en el de las ayudas externas.

La reducción de los impuestos con la correspondiente disminución en los gastos para aliviar el fuerte déficit presupuestario, tiene como uno de sus objetivos de disminución de gastos el área de las ayudas económicas que es visto como uno de los ahorros más populares que el nuevo Congreso puede realizar.

Otro elemento a ser tomado en consideración sobre el Congreso de mayoría republicana es la presencia de un elemento conservador aislacionista que se opone a excesivas aperturas de los mercados y favorece las medidas proteccionistas como los subsidios, en particular en el área agrícola. Si bien es cierto que dentro del partido republicano este pensamiento es aún minoritario, no por esto deja de ser una minoría muy vocal y que tiene un cierto peso e influencia a la hora de tomar las decisiones sobre política externa.

Unida a la corriente anterior se encuentran aquellos considerados como los ultraconservadores dentro de la vida política estadounidense y cuyo

<sup>17</sup> Cuya principal causa hay que encontrarla en factores tecnológicos que permiten la instantaneidad en las comunicaciones.

más conspicuo representante es el veterano senador por Carolina del Norte, Jesse Helms, quien no sólo se presenta a si mismo como un aislacionista a la vieja usanza sino también como un unilateralista, quien siempre ha manifestado su radical oposición a las organizaciones interestatales como la ONU. Las circunstancias del triunfo republicano han puesto al senador Helms como presidente de la poderosa Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, encargada de recomendar la aprobación o desaprobación de los Tratados y la confirmación de las designaciones de embajadores al pleno del Senado, a más de ser un foro donde se discuten y deciden otros importantes temas de política exterior.

No es de pensar sin embargo que el Presidente de los Estados Unidos se encuentra desprotegido frente a las decisiones del Congreso ya que su poder de veto le permite negar cualquier resolución que considere contraria a su política. Es incluso poco probable que la nueva mayoría obtenga en alguna ocasión los dos tercios neces-

rios en ambas Cámaras para pasar por sobre el veto presidencial; es más, las reglas de procedimiento del Senado fueron diseñadas para proteger a los miembros en minoría, de aquí que los demócratas usarán ahora los mismos métodos de procedimiento que usaban los republicanos para impedir la aprobación de alguna legislación contraria a sus intereses<sup>18</sup>.

La gran incógnita es qué sucederá en las presidenciales de 1996. Los primeros pronósticos señalan una derrota del actual presidente, pero la fluidez del hecho político impide tener esto como cierto. Y, en el caso de que resultase elegido un republicano, la situación requiere un constante análisis con el fin de que las decisiones que se tomen respondan a las realidades del momento. Me atrevería a afirmar que, en buena medida, el futuro de las relaciones hemisféricas dependen de las elecciones presidenciales del 96.

18 Para cerrar el debate en el Senado es necesario contar con el voto favorable de tres quintos de sus miembros, en una votación conocida como cloture, y si se une esto a la facultad de cualquier senador de hablar sobre el tema que desee por el tiempo que requiera, tendremos que los republicanos no siempre conseguirán llevar a votación sus proyectos legislativos.