

# CHILE, LA INICIATIVA BUSH Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL\*

RICARDO ISRAEL ZIPPER\*\*

## A. EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

¿Cuál es el futuro de América Latina dentro del nuevo orden internacional? ¿Qué tipo de democratización existirá? o mejor dicho ¿Podrá consolidarse el que hoy está en marcha? ¿Tiene alguna consecuencia la respuesta negativa o positiva sobre las relaciones hemisféricas o éstas seguirán igual que en el pasado?

Las preguntas anteriores y muchas otras adquieren un nuevo significado después que George Bush, Presidente de Estados Unidos, anunciara la aparición de un "nuevo orden internacional". El uso de esta expresión no debe sorprender como tampoco excitar, ya que estadísticamente es algo normal que cada 30 ó 40 años surja un "nuevo orden internacional".

Sin ir más lejos que este siglo, tanto al término de la Primera como de la Segunda Guerra Mundial surgió una nueva balanza de poder y se alteró la correlación de fuerzas a nivel internacional. El término de la primera guerra (aquella que "iría a poner fin a todas las guerras") trajo consigo la desaparición de cuatro imperios (el zarista, el otomano, el austro-húngaro y el del káiser alemán). Casi tres décadas después, la rendición de Japón y de Alemania no sólo coincidió con su derrota militar, sino también con la aparición de Estados Unidos y la Unión Soviética como superpotencias y el ocaso de Gran Bretaña y Francia como potencias coloniales. Después de cada guerra los vencedores se han reunido para establecer o (re)establecer un "nuevo

\*Resumen de la presentación en el Symposium "Latin America's future(s): The challenges of economic restructuring and democratization", Simon Fraser University, Vancouver, Canada, 20-22 marzo 1991.

\*\*Abogado. Doctor en Ciencia Política Universidad de Essex. Profesor Titular de la Universidad de Chile e Investigador de este Instituto.

orden". Ello no tiene nada de extraño, ya que ha ocurrido siempre, desde los tiempos más remotos. Lo sorprendente sería que los vencedores NO intentaran fijar las reglas del juego. Fue lo que hicieron o trataron de hacer Stalin, Churchill y Roosevelt-Truman en Yalta y Postdam en 1945. Estos períodos de postguerra tienen en común el hecho que los vencedores creen poder inaugurar largas eras de paz, que los conflictos pueden ser eliminados. Por su parte, sus líderes caen en el utopismo de pensar que el ser humano puede modificar sus conductas demasiado rápidamente.

Al terminar la Primera Guerra Mundial surgió la Liga o Sociedad de las Naciones y al finalizar la Segunda, la Organización de las Naciones Unidas, tanto como expresión del "nuevo orden" como ilusión de que el conflicto había desaparecido. Al finalizar la primera guerra, tanto la soviétización leninista de Rusia como el plan de 14 puntos del presidente estadounidense Woodrow Wilson tenían en común la idea que bastaba el cambio político para que cambiaran los hombres.

No es de extrañar entonces que Estados Unidos haya anunciado un nuevo orden internacional, ya que emergió como ganador de la guerra fría. Estados Unidos es hoy el único país que tiene la capacidad y la voluntad para actuar como superpotencia. La Unión Soviética tiene demasiados problemas internos y todas sus energías se dirigen hacia lo que siempre hizo Rusia: intentar conservar el imperio y ejercer influencia en las zonas vecinas de Europa y Asia. Por su parte, Alemania y Japón no disponen de la capacidad militar o política como para respaldar su poderío económico.

El nuevo orden internacional se está haciendo probablemente desde que Gorbachov iniciara el proceso de cambios que condujo al término de la guerra fría y se hizo evidente para todos conjuntamente con la caída del Muro de Berlín. La guerra del golfo Pérsico fue el incidente que inauguró la etapa de predominio indisputado de Estados Unidos. Obviamente ello fue posible gracias al término de la Guerra Fría, ya que en el período de confrontación de esas potencias, el temor a un conflicto nuclear hubiera predominado en todos los análisis.

Tampoco es novedad que en los períodos de este tipo se hable del "fin de la historia" confundiendo a la derrota de un oponente con el término de todo conflicto. No es la primera vez que una afirmación de este tipo ha sido hecha. Tampoco la última. Tan sólo llama la atención el debate que provoca dada su evidente superficialidad. El conflicto siempre ha sido parte de las relaciones humanas y en lo internacional, incluso la resolución de conflictos

este-oeste o socialismo v/s capitalismo en nada elimina la vigencia del conflicto norte-sur o pobreza v/s riqueza.

Un nuevo orden internacional se está concretando frente a nuestros ojos. Probablemente durará lo que han durado otros, es decir, poco más de una generación. Estados Unidos tendrá que elegir y optar. La decisión ha tenido que ser tomada por muchas otras potencias en el pasado: elegir entre la estabilidad o la ideología, es decir, entre un mundo en el que coexisten muchos regímenes y gobiernos muy variados con orientaciones muy diversas, a los cuales se les exige tan sólo subordinarse a un conjunto de reglas de comportamiento internacional, o por el otro, un mundo al cual, la potencia dominante busca imponerles ciertas instituciones, normalmente, las propias. En el caso de Estados Unidos, el capitalismo económico y el liberalismo político.

## B. LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS

El último intento estadounidense de exportación de sus instituciones es esta Iniciativa para las Américas. Fue presentado por el Presidente Bush como un "programa para promover el comercio, la inversión, el crecimiento y la protección del medio ambiente en América Latina y el Caribe". Así lo dice la introducción de la ley que sobre el particular fuera enviada al Congreso en 1991. La iniciativa tiene relación con reducción de deuda, inversión y elementos de reducción de barreras comerciales. Contiene algunos elementos novedosos y, en otros aspectos, se basa en legislación existente, tal como es el caso del Título vi de la Ley de Desarrollo y Ayuda al Comercio Agrícola de 1954, enmendada por la Sección 1512 de la Ley de Alimentos, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990.

En América Latina se ha hablado mucho de ella. Sin embargo, fuera de Washington y Nueva York, es muy poco conocida en los propios Estados Unidos, donde América Latina cada vez figura menos, a no ser que tenga relación con temas como el narcotráfico.

Esta Iniciativa de las Américas no sólo es desconocida para la ciudadanía y poco importante para los medios de comunicación. Tampoco es prioritaria para la burocracia y los funcionarios del Congreso y de los Departamentos del Comercio, Tesoro o Estado, quienes están preocupados de las negocia-

ciones del GATT (Ronda Uruguay) y las disputas del comercio a nivel mundial. Acuerdos bilaterales con países pequeños parecen ser de relevancia secundaria. Por su parte, el Congreso es extremadamente proteccionista y no parece dispuesto a negociar con ningún otro país de Latinoamérica un tratado de libre comercio, mientras no se concluya el que se está discutiendo con México.

La Iniciativa para las Américas parece ser el esquema donde ubicar a América Latina dentro del Nuevo Orden Internacional. Como tal implica un período de oportunidades. Al igual que en el pasado, estos períodos traen consigo muchas declaraciones y exceso de retórica. Se abren oportunidades en las que algunos ganan y otros pierden.

Varias veces en el pasado, la Casa Blanca ha ofrecido una modificación "revolucionaria" de sus relaciones con América Latina. Poco ha sobrevivido al par de años. Sólo queda una sensación de inconformidad en ambas partes y de denuncia mutua.

¿Pasará lo mismo en esta oportunidad? ¿Se repetirá el caso de la Alianza para el Progreso, del Americanismo, del Nuevo Trato? Pienso que no hay que ser pesimista. La iniciativa Bush es un cambio importante por parte de la Casa Blanca, al menos en un aspecto. Quizás por primera vez, no se ofrece una actitud paternalista. No se argumenta que es un regalo, sino un trato en el que ambas partes se comprometen a avanzar peldaños que implican tanto costos como beneficios.

Lo mejor que tiene la Iniciativa para las Américas es que nadie sabe de qué se trata, nadie está seguro de los detalles. Todo es vago y general. Eso es bueno. Quizás por primera vez no hay una persona o institución diciendo desde el Norte lo que el Sur debe hacer. Abre, por lo tanto, posibilidades para influir, para intervenir.

Estados Unidos aparece aceptando un presupuesto permanente de América Latina en las relaciones hemisféricas: la necesidad de priorizar lo económico. Esa es la forma como el sur ha visto históricamente sus relaciones con Estados Unidos, en términos de Desarrollo-Economía. Mientras que en el pasado, Estados Unidos ha enfatizado los elementos ideológicos y de seguridad (ej. comunismo y contrainsurgencia).

### C. CHILE Y SU RETORNO A LA DEMOCRACIA

Chile parece ser el mejor candidato para ser electo como pionero de la Iniciativa de las Américas en una eventual apertura comercial. Así lo aseguran al menos las autoridades económicas de Estados Unidos. Pero ello parece ser más un premio a las políticas de libre mercado que Chile viene desarrollando desde la época del gobierno militar que un estímulo por el retorno a la democracia.

En efecto, nada espectacular ha ocurrido en las relaciones de Chile y Estados Unidos como consecuencia del retorno a la democracia. Chile ha buscado estrechar y fortalecer las relaciones. Incluso, una economía basada en la exportación como la chilena, privilegia hoy a Estados Unidos por sobre la región latinoamericana. De allí, que se haya continuado con la política del gobierno militar de distanciarse de los intentos integracionistas, rechazando ofertas de Argentina, por no serles convenientes al país.

La razón no es difícil de entender. Estados Unidos es el principal mercado de Chile (casi insustituible en el corto plazo) y además es el país que más puede influir en su política interna. De hecho, ha intervenido reiteradamente en el último cuarto de siglo.

Chile esperó que el retorno a la democracia lo transformaría en un interlocutor privilegiado. No ocurrió así. Por el contrario, todas las perspectivas favorables se basan en el plano financiero y en el hecho de haber cumplido con el pago de la deuda externa, no teniendo mayor impacto el plano político.

Los posibles escenarios de negociación son tres entre Chile y Estados Unidos:

El primero es la negociación bilateral con miras a un acuerdo de libre comercio en el corto y mediano plazo.

El segundo es la negociación bilateral acerca de problemas específicos.

El tercero es la posibilidad de una negociación conjunta de un acuerdo de libre comercio con otros países de América Latina.

Chile comparte con otros países de la región el problema que Estados Unidos es para ellos mucho más importante de lo que ellos lo son para la potencia. En Chile no hay nada vital para Estados Unidos. Chile es un país

lejano y marginal, aunque las exportaciones lo han transformado en un sorprendente socio para puertos como el de Filadelfia, que es el principal punto de ingreso. Allí la fruta chilena se ha transformado en el principal negocio del puerto y un tercio de las horas-hombres trabajadas en él tienen relación con productos chilenos.

Sin embargo, ello es una excepción manteniéndose el argumento de fondo: Chile es de muy secundaria importancia para Estados Unidos y el cambio político, desde el autoritarismo a la democracia, no produjo un efecto visible en las relaciones entre ambos países.

#### D. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿CÓMO INFLUIR EN ESTADOS UNIDOS?

¿Qué pueden hacer países como Chile para tener alguna influencia en Estados Unidos? ¿Qué pueden hacer los países latinoamericanos en general para ser oídos en Washington? La importancia de la región no sólo no crece, sino que disminuye.

En el nuevo orden internacional de Estados Unidos, América Latina ocupa un lugar marginal. La Iniciativa de las Américas es tan sólo una propuesta para aumentar el flujo comercial, en total consecuencia con los principios económicos de Estados Unidos. Dice muy poco acerca de relaciones económicas más justas.

Es curioso, pero a medida que aumenta la importancia política y demográfica de la minoría hispana, disminuye la de América Latina. Evidencia de lo anterior han sido las dos últimas elecciones presidenciales.

¿Qué se puede hacer?

Normalmente, los latinoamericanos alegan y critican. Pero la experiencia del pasado demuestra que esas voces no gritan lo suficientemente fuerte como para ser escuchadas en Washington a la distancia. Normalmente, estos reclamos sólo tienen una audiencia local.

Mi proposición es que la única forma de ser escuchados es estando presentes dentro de Estados Unidos. Mientras América Latina no transforme

a sus problemas en parte del proceso político norteamericano seguirá sin entender el por qué Estados Unidos no actúa como ella lo quiere.

América Latina necesita ubicarse en el Nuevo Orden. Para ello, debe hacer lo mismo que hicieron en el pasado las minorías al interior de Estados Unidos: reclamar su lugar, reclamar igualdad de trato, un argumento difícil de rechazar dentro de un sistema liberal.

América Latina debe proponerse utilizar los instrumentos que ofrece la tradición y la ley de Estados Unidos: fundamentalmente, trabajar con un *lobby* en el que estén representados los gobiernos, sectores políticos, intelectuales y empresariales. Su mayor carta de negociación debiera ser la minoría hispana y su poder electoral, cada vez más creciente en las contiendas presidenciales en estados como California, Nuevo México y Texas. Ejemplo de lo que se puede hacer en la prosecución de intereses nacionales lo muestran los casos de Israel, Grecia o Irlanda.

Períodos de transición en los que se está construyendo un nuevo esquema de poder implican oportunidades y crisis. Si América Latina desea ser incluida y considerada en este "nuevo orden internacional" debe trabajar al interior del sistema imperial, no al margen ni confrontándolo. Esa es la lección del pasado. La guerra del Golfo Pérsico consagra la hegemonía estadounidense al menos durante una generación, aun aceptando una eventual recesión económica.

Esa es la realidad, un hecho clave del cual debiera surgir toda conclusión. Aglutinar los intereses latinoamericanos y lograr que sean escuchados y representados es una tarea pendiente. Las denuncias verbales no resuelven los problemas sociales o económicos de América Latina. Todo comienza por entender lo siguiente: Estados Unidos es más importante para el sur que éste para ellos. Ni bueno ni malo. Tan sólo una expresión de una obvia diferencia de poder. Lo que sí es responsabilidad de los latinoamericanos es conocer lo mejor posible los resquicios y posibilidades que ofrece el sistema estadounidense (tales como el *lobby*) y utilizarlos en beneficio propio. Si no lo hacen ellos por sí mismos, nadie los hará por ellos.