

## ESTADOS UNIDOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES, HOY

2

### PIERRE GILHODES

Profesor e Investigador  
Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales - FIGRI  
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE  
Universidad Externado de Colombia

2

La crisis ocasionada por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 hizo que la atención de la prensa, la opinión pública y el gobierno estadounidenses se centrara en la seguridad militar y que dejaran de lado un problema profundo, que empezaba a ser reconocido como la amenaza más importante para el bienestar de Estados Unidos: la recesión económica. Por tratarse de la economía más grande e importante del mundo, es de esperarse que las consecuencias de esta recesión afecten en mayor o menor medida tanto a las economías industrializadas como a las emergentes.

### CONTENIDO

<b>I. Estados Unidos y su actuación en el mundo</b>	<b>47</b>
A. Características de la política exterior norteamericana	47
B. La toma de decisiones	51
C. Los dilemas de la política exterior	54
<b>II. La recesión económica</b>	<b>57</b>
A. La recesión del 2001	57
B. El 11 de septiembre y la coyuntura económica	61
C. Las medidas anticíclicas y su significado	62
D. Los dominós de la mundialización	64
<b>III. El 11 de septiembre y sus consecuencias</b>	<b>70</b>
A. Del terrorismo en general y de Ben Laden en particular	71
B. Aspectos de política internacional y militares de la crisis	75
C. El 11 de septiembre y el resto del mundo	77
<b>IV. Estados Unidos y América Latina</b>	<b>81</b>
A. Prioridades de la política exterior norteamericana	81
B. ¿Cómo ve América Latina a Estados Unidos hoy?	84
C. Amenazas hoy	88
<b>Bibliografía</b>	<b>91</b>

Desde 1996, cuando apareció OASIS por primera vez, año tras año este anuario se ha planteado una pregunta sobre el sistema Internacional actual, vigente desde que, una década atrás, desaparecieron la Unión Soviética y, con ella, la bipolaridad: ¿El mundo es unipolar, dominado por Estados Unidos, o multipolar? La reiteración de esta duda prueba, si hacerlo fuera necesario, que resolverla no es tarea sencilla. La respuesta que este observatorio ha dado, si no es explicada con suficiencia, resulta insatisfactoria: es un sistema multipolar en el que Estados Unidos es *primus inter pares*. En efecto, ese país domina buena parte de las relaciones internacionales, pero no de manera absoluta o hegemónica; al mismo tiempo, a diferencia de las demás potencias, figura en todos los escenarios<sup>1</sup> del poder y podría ser decisivo en algunos de ellos, pero no siempre su fuerza es tan abrumadora como para eclipsar a los demás estados.

Algunos analistas y políticos comparten la opinión que desde el 11 de septiembre de 2001, el ataque a las torres gemelas de Nueva York y al Pentágono en Washington (dos símbolos del poder, el financiero y el militar), habría generado una situación completamente nueva, que haría necesaria una redefinición de las relaciones internacionales. ¿Derivará en el crecimiento del poder de Estados Unidos en el mundo actual? Tal es la cuestión que se debe examinar, procediendo punto por punto y sin negar la importancia, incluso psicológica, en la mente colectiva del pueblo norteamericano y de los demás pueblos del mundo, del 11 de septiembre que vio morir a miles de norteamericanos (y numerosos ciudadanos originarios de otros países) en unos pocos minutos.

## I. Estados Unidos y su actuación en el mundo

### A. Características de la política exterior norteamericana

La política exterior de Washington posee unos rasgos propios que la distinguen de la de los demás países y que, de no conocerse, pueden hacerla poco comprensible

<sup>1</sup> Económico, científico, tecnológico, cultural, militar, industrial, etc.

o, en el caso de los agentes de las relaciones internacionales de otros países, llevar a engaños o a decisiones erróneas y eventualmente costosas.

La diplomacia, en el sentido tradicional de la palabra, es propia de los países europeos (Gran Bretaña, Francia y España) y de Japón, país que en cierto modo los imitó en un comienzo. Alemania posee una amplia tradición europea en la materia pero presenta unos rasgos propios, como son sus Fundaciones (Adenauer, Ebert, Speidel y Neumann, entre otras), financiadas por el Estado, pero vinculadas a los partidos políticos (CDU, SPD, CSU y Liberal, respectivamente).

América Latina intentó reproducir estos modelos y lo consiguió, con mayor o menor fortuna. En la región han sido particularmente exitosos los casos de Brasil y Chile, desde el siglo XIX.

A diferencia de los ejemplos citados, Estados Unidos tiene poca tradición diplomática. Vivió buena parte de su historia distanciado del mundo, con excepción de sus vecinos y de Gran Bretaña. Esto explica el éxito que ha tenido la geopolítica, creada por marineros y universitarios, como sustituta de la diplomacia. De ahí también la rudeza de sus comerciantes y empresarios en el trato con el mundo. Ambas características se conjugaron en la época imperialista, entre 1880 y 1912, cuando el país se expandió dentro de sus fronteras (o las que consideró como tales) y, terminada la guerra interna, empezó a mirar al mundo. Esta actitud explica también el fracaso de Wilson, al finalizar la Primera Guerra Mundial. El Departamento de Estado se vuelve importante solamente a partir del gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt, al final de los años treinta, cuando ya se vislumbra la Segunda Guerra Mundial.

Hoy en día, en el servicio exterior de Estados Unidos existe una tensión entre los funcionarios de carrera, -prototipo de ellos fue George Kennan - y los beneficiarios de nombramientos políticos. Todos los funcionarios de cierta edad fueron reclutados en el momento de la guerra fría con la Unión Soviética y tienen en la cabeza las elaboraciones teóricas y prácticas de aquella época. Sólo unos pocos fueron

incorporados pensando en el Tercer Mundo, a partir de la presidencia Kennedy, en particular a través de los Cuerpos de Paz. Los servicios exteriores lamentan hoy la carencia de buenos concededores de los países árabes o musulmanes; en esta región del mundo dieron preferencia al conflicto entre Israel y sus vecinos. Estas características que se describen sobre el Departamento de Estado son válidas también para otras agencias, como la CIA.

Los presidentes post-1945 podían dividirse entre una mayoría que, al entrar a la Casa Blanca, no conoce el mundo (Truman, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan, y Bush junior) y una minoría que sí lo hace (el general Eisenhower, Kennedy y Bush padre). Esta característica no es garantía de éxitos para éstos y de fracasos para aquellos.

A falta de una tradición diplomática muy antigua, y aunque los tiempos hayan cambiado, la relación exterior de Estados Unidos reposa sobre unas ideas sencillas, heredadas del puritanismo anterior y contemporáneo a la Independencia. El ideal democrático de los pro hombres del siglo XVIII, que excluye a los indios y negros, es válido sólo para los blancos, y entre estos para los patricios, comerciantes, agricultores del norte y plantadores del sur. Se consideran un mundo de hombres buenos, escogidos y llevados de la mano por Dios. Creen en la predestinación, como buenos protestantes; están convencidos de que tienen una misión que cumplir en la tierra para que triunfe la voluntad de Dios. Esta visión profética, que hace a la nación norteamericana diferente a las demás, en algo les acerca a lo que va a congregarse a muchos judíos creyentes en torno a Israel o a cierta visión de la umma, la comunidad de los creyentes, entre los musulmanes. El Estado norteamericano no es un estado laico y, en los momentos difíciles, el himno espontáneo de la gente es "*God bless América*". Frente a una visión bíblica de los Buenos, "nosotros", está la otra visión, la de los malos que, en el peor de los casos, son "diabólicos", expresión que florece ahora en la boca del presidente Bush.

No sólo hay que mantener impoluta la Nación de los Buenos sino que, en cumplimiento de su "destino manifiesto" y en un espíritu que puede ser hasta de

cruzada, hay que llevar esta bondad a los demás pueblos del mundo: los vecinos y los menos vecinos. Resistirse a esta misión civilizadora, discutirla, es para un norteamericano una actitud incomprensible. A comienzos del siglo XX la amenaza la constituían los asiáticos, "el peligro amarillo" que los políticos de la época como Teodoro Roosevelt pretendían conquistar. En los años treinta el peligro amarillo resurge bajo la forma del militarismo japonés y se completa con el hitlerismo de vocación expansiva, un posible competidor en el mundo. Después de la Segunda Guerra Mundial, el comunismo ateo es el mal absoluto; amenaza, porque se encarna en un poderoso país con un aparato militar, luego militar-nuclear, con vocación a la universalidad por contagio o subversión.

Al desaparecer el comunismo, no faltan quienes piensan, como Henry Kissinger o su rival Zbigniew Brzezinski, que el enemigo de hoy sigue siendo el mismo de ayer: Rusia, comunista o no comunista, por su inmenso poder continental. Para Samuel P. Huntington el peligro por venir va a ser el choque de civilizaciones, entendidas sobre todo como religiones. Este analista universitario del tercer mundo define como el enemigo principal, una eventual alianza de Mahoma y Confucio: los países musulmanes con China. Los políticos en el poder, con la excepción notable del primer ministro italiano Berlusconi, no pueden usar estas categorías y, públicamente, las rechazan; es posible que por razones tácticas.

En esta visión de buenos y malos es difícil colocar a América Latina, para Huntington una civilización en sí pero que no trata en forma pormenorizada. Los latinos son una amenaza potencial pero que debe ser posible neutralizar con medidas adecuadas; son una amenaza demográfica y una amenaza por su inestabilidad política y social.

Como lo recordaba el presidente Bush, entre buenos y malos no hay neutralidad posible. El que no participa del combate contra los malos está con los malos, es "nuestro enemigo". En estas determinaciones últimas es preciso anotar cómo ya no sirven categorías ayer usadas: democracia, dictadura. La dictadura militar pakistaní o la satrapía saudita escogieron bien su campo.

**B. La toma de decisiones**

Frente a una visión teológica del mundo existe una cantidad, no igualada en otras partes, de conocedores del terreno, diplomáticos, militares, universitarios, periodistas, empresarios, que tienen análisis finos, multifacéticos. Ellos complican la realidad y las decisiones que se deben tomar al multiplicar las opciones, formular objeciones, crear debate.

¿Cómo es el proceso de toma de decisiones importantes en la política exterior de Estados Unidos? Se podría pensar que en un país presidencialista, está concentrado en la Casa Blanca y en las agencias de gobierno, en particular el Departamento de Estado, a ella subordinado. Sin embargo, no es así como opera.

Interviene una gran cantidad de organismos de la rama ejecutiva, de condiciones e intereses particulares. Sin olvidar en el legislativo al Senado y la Cámara, que son cuerpos legislativos con tradición de protagonismo propio. En ciertos casos, los estados, por ejemplo los fronterizos o con un interés particular, pueden presionar a las dos ramas. Finalmente, el sector privado, el económico, el religioso, el mundo de las ONG's, los medios de comunicación y la volátil opinión pública son o pueden ser agentes influyentes. Se crea un proceso mucho más complejo que en países como Gran Bretaña o España, que tienen conciencia clara de sus intereses.

Se señaló cómo muchos presidentes estadounidenses no tienen un gran conocimiento del mundo. El presidente Bush tiene cierto entendimiento de México y de la industria petrolera mundial, vinculados entre sí. Cuenta con la experiencia de su padre, que se mantiene muy próximo a él. Pero, en todas las decisiones, toma en cuenta la política interna: ¿Cómo reacciona el electorado? ¿Su partido? ¿El otro partido? ¿Puede subordinárselos o, al contrario, quedar maniatado por ellos, o la percepción que tiene de ellos? Su entorno lo motiva, lo influencia; en ciertos casos su esposa, la gente que se codea con él, los amigos que sigue frecuentando

o los que lo rodean en el trabajo diario. No todos tienen la misma visión, no todos tienen el mismo grado de influencia. Tampoco necesitan estar siempre actuando: su interés puede ser mayor en determinados problemas o en ciertas regiones geográficas. Hay especialistas en Japón que se cuidarán de no opinar sobre la Unión Europea o expertos en cuestiones energéticas que no se preocupan por excedentes agrícolas. Con todo, cuando se está en el primer círculo del poder, se prefiere a menudo, para no perder influencia, hacer creer que se sabe de todo, lo cual es peligroso para unos y otros.

Institucionalizado en la Casa Blanca está, como organismo coordinador, asesor y, si es posible, síntesis de las administraciones en él representadas, el Consejo Nacional de Seguridad, hoy dirigido por Condoleezza Rice. Su influencia es variable según las administraciones, entendiendo por ellas al Presidente pero también al Secretario General de la presidencia. Debería ser un discreto lugar de estudio, discusión y propuestas.

En el sistema norteamericano los Secretarios no funcionan como ministros, reportan de manera individual y autónoma, al Presidente; no todos tienen el mismo acceso a él. En la materia que nos ocupa, juegan papeles decisivos el Secretario de Estado, Colin Powell, el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, el director de la CIA; de acuerdo a la importancia de los problemas, también el Secretario del Tesoro, el Secretario de Comercio, el Embajador ante las Naciones Unidas (no es el caso actualmente).

A veces, como en muchos países, los secretarios adjuntos son más de la confianza del Presidente que los escogió, que de su superior directo. Las administraciones no tienen la misma información, el mismo interés ni las mismas propuestas para actuar. No todo depende del temperamento, del pasado profesional, universitario o político de los funcionarios sino también de lo que se puede llamar la inercia burocrática, buscando antecedentes, con un trato afortunado o desafortunado, en un pasado no demasiado remoto.

El conflicto burocrático es normal, hasta tiene aspectos positivos, si no lleva a la parálisis o si no impide la adopción rápida de la mejor solución. Pero ¿qué se puede calificar como mejor solución, mejor para qué y mejor para quién? En esto, el Presidente retoma todas sus dimensiones. Debe escuchar, pero decidir e imponer disciplina en la ejecución. Un error suyo es difícil de enmendar. No debe solamente saber tomar una decisión sino también comunicarla correctamente. Una mala decisión bien presentada nunca será una buena decisión pero una buena decisión mal presentada puede llegar a ser una mala decisión y no solamente en política exterior.

Una de las diferencias esenciales entre el sistema político norteamericano y el de los demás países es el protagonismo y auténtico papel del Congreso. Cuando esta institución perdió su protagonismo se habló de presidencia imperial (de 1932 a 1972 con la derrota de Vietnam y el Watergate). Hoy existe un equilibrio de poderes. El Senado, sobre todo, y en menor medida, la Cámara pueden frenar, vetar y paralizar la política exterior o tal o cual de sus aspectos. El Senado paralizó a la administración Clinton al negarle al Presidente el procedimiento fast track para las negociaciones comerciales (en particular para la creación de la Zona Hemisférica de Libre comercio). El Congreso tiene sus especialistas en política exterior. Sus reglas de acceso a los cargos directivos, en las que prima la antigüedad, vuelven mecánicas el ascenso a ellos de ciertos personajes, como hasta hace poco el controvertido senador Jesse Helms con su peculiar visión de América Latina. Pueden tener visiones sesgadas por la circunscripción que los elige: su composición étnica, la presencia de determinadas industrias o cultivos como el tabaco, las naranjas, el trigo. El senador Jackson era apodado el senador Boeing porque representaba el estado de Washington en el que dicha empresa tenía su sede y muchas de sus fábricas. Un Senador que, en principio, se opuso a la adopción del Plan Colombia terminó votando a favor de ésta porque favorecía los intereses de la fábrica de helicópteros situada en su circunscripción.

Este poder del Congreso obliga al Ejecutivo a conciliar permanentemente con él y así evitar obstáculos en el Capitolio. Es un trabajo que toma tiempo, cuesta y

que puede repercutir sobre las decisiones. Los funcionarios del Ejecutivo, nombrados por el Presidente, deben ser ratificados por el Senado y deben tener cuidado de no crearse enemigos en él para hacer carrera. Lo mismo se podría decir de ciertos poderosos gobernadores de estados que tienen capacidad de acceso directo al Presidente. El Contralor General de la República, representa al ciudadano-contribuyente y debe velar por el buen gasto del dinero público; los funcionarios lo temen.

Por otro lado, la multiplicación de empresas mundiales como General Motors, Exxon, Coca Cola, Microsoft, etc., el peso de sus aportes al comercio internacional, sus conocimientos del terreno y la actividad financiera internacional obligan a tomar en cuenta sus actuaciones y las de miles de asociaciones empresariales, sindicatos y lobbys diversos que se sitúan a veces al lado del gobierno (se menciona la buena presencia de los petroleros en la presente administración), pero tienen también sus actuaciones propias, concertadas o no, a veces desautorizadas por el gobierno.

Todo esto se presta a varias interpretaciones. Unas apuntan a cierta incoherencia de la política exterior, aduciendo declaraciones encontradas: que si la CIA, la DEA, el Comando Sur y finalmente la Embajada en la cuestión del narcotráfico en Colombia. Otras, simplificando hasta la pérdida de credibilidad, proponen una teoría del complot del cual la CIA sería el Deus ex machina. Las diferentes declaraciones serían una cortina de humo destinada a cubrir los verdaderos fines de las actuaciones. Probablemente, ni lo uno ni lo otro, tal vez un poco de los dos.

### C. Los dilemas de la política exterior

Se puede interpretar la política exterior norteamericana como la respuesta a varios dilemas. Nunca se escoge totalmente uno contra otro sino que se combinan en proporciones variables, en el tiempo y en el espacio geográfico. Las categorías de dilemas se inscriben en diversos planos, lo que hace que no sean incompatibles entre sí.

<sup>2</sup> Como el Consejo de las Américas en el caso de América Latina

El primer dilema, tal vez el más antiguo, confronta el aislacionismo y el intervencionismo. El primero cubrió buena parte del siglo XIX pero no impidió la presencia de buques norteamericanos en los mares de China y de Japón, ni la intervención en México, América Central y Panamá; en estos casos, por razones de política interna: la comunicación entre las costas este y oeste de Estados Unidos. El aislacionismo mantuvo a los norteamericanos lejos de la Primera Guerra Mundial hasta el hundimiento del trasatlántico Lusitania y a distancia de la Segunda Guerra Mundial hasta el ataque a Pearl Harbor; resurgió a finales de la Segunda Guerra Mundial y permanece latente. Es una tendencia a mantenerse lejos de las potencias, en particular europeas, cuyos juegos no serían del interés de Estados Unidos. A menudo se expresa como no intervención en regiones donde no están en juego sus intereses vitales, como en África Central y Oriental, a diferencia de África del Sur y Angola. De ahí también la paradójica actitud de los europeos que critican a Estados Unidos cuando intervienen y los critican cuando no intervienen o no quieren intervenir, como en Bosnia y Kosovo. A veces la dificultad es definir el interés vital: ¿lo era Afganistán antes del 11 de septiembre y después de la derrota soviética?

Para Estados Unidos intervencionismo era vincularse por tratados permanentes con otros países, en particular potencias. Lo hizo a finales del siglo XIX con la creación de la Unión Panamericana, en la que, sin embargo, asumió pocas obligaciones. En 1919 se niega el Senado a ratificar el tratado de Versalles que, entre otras cosas, creaba la Sociedad de Naciones.

La carta de San Francisco en 1945, el TIAR de Río de Janeiro en 1947, la carta de Bogotá en 1948 y la OTAN en 1949 son las primeras reales obligaciones globales que contrae Washington. En todas las ocasiones se sirve o no de estos tratados en sus actuaciones concretas, según lo que considera ser su interés.

Un segundo dilema sería entre idealismo o moralismo y realismo (*realpolitik*), entendidos más como filosofías políticas que como preceptos de teoría de las relaciones internacionales. El moralismo, también llamado wilsonismo<sup>3</sup>, aduce motivaciones morales, casi religiosas, para la actuación en política exterior. El realismo

<sup>3</sup> Por el presidente Woodrow Wilson.

atiende más bien a los imperativos del Estado en defensa de los intereses y de la seguridad del país. Uno de los realistas contemporáneos fue Henry Kissinger, en tiempo de los presidentes Nixon y Ford. Idealista habría sido el presidente Carter con sus actuaciones en función de los derechos humanos. La lucha del bien contra el mal, sea cual sea el mal, como le gusta presentar su política exterior a los presidentes norteamericanos, es una presentación idealizada de los conflictos, pero en su puesta en obra, en términos prácticos, participa del realismo. Despertar, aprovechar, alimentar el fundamentalismo musulmán en varias partes del mundo para disminuir el comunismo, el soviético o el nacional de poderosos partidos comunistas locales, como en Sudán o en Afganistán, ha sido una práctica corriente. Era y es lícita la alianza con la monarquía saudita en nombre de la protección del petróleo del Golfo Pérsico. Principios sí, pero que se acomodan a la realidad.

Un tercer dilema se establece entre el unilateralismo y el multilateralismo: ¿quién decide en la actuación internacional concreta? ¿Los organismos multilaterales como la ONU, la OEA, la OMC, o el gobierno de Washington en función de su interés? A pesar de la proclamación de su apego a la concertación internacional, a la concertación con las demás naciones, Estados Unidos es quien decide del tamaño y de las modalidades de sus actuaciones. En la intervención en Panamá, para capturar al general Noriega, el unilateralismo fue total. En la respuesta al atentado del 11 de septiembre, Estados Unidos promovió una resolución que fue aprobada por unanimidad en el Consejo de Seguridad pero no dejó espacio para que éste actuara como tampoco aceptó una respuesta concertada en el marco de la OTAN. Prefirió armar solo, con la ayuda de Gran Bretaña, una coalición *ad hoc*. En estos casos Estados Unidos muestra su decisión de no limitar su libertad, no atarse las manos y determinar solo sus objetivos, a menudo cambiantes, y sus caminos para alcanzarlos. Como en los anteriores ejemplos, la actuación concreta es, a menudo, una combinación de elementos de política algo contradictorios, por lo menos en la teoría.

Existen otros posibles dilemas. Uno de ellos es emprender una política exterior creativa, que genera las situaciones en las que quiere encontrarse Washington, o

reactiva, que toma los acontecimientos a medida que aparecen, improvisando respuestas. Otro dilema es usar una visión global del mundo y de las relaciones internacionales, teóricamente diferente de una visión selectiva que sólo toma en cuenta determinados países o determinados problemas, explicando, como lo hacía Madeleine Albright, Secretaria de Estado del presidente Clinton, que Estados Unidos no pueden estar en todo ni hacerlo todo. Esa es, posiblemente, una forma de eludir ciertas respuestas difíciles o de evitar romper el consenso en política exterior que se busca entre los poderes, los partidos y el país.

La construcción de la decisión sobre estas bases puede llevar a interpretaciones externas erróneas, hacer pensar en desacuerdos entre duros y blandos o halcones y palomas, creer en determinadas prioridades en lugar de otras. Para la gran potencia no siempre es fácil la decisión. Debe tener flexibilidad, puertas de salida, etc. En estas condiciones ni es caprichosa, ni plenamente racional.

## II. La recesión económica

En la anterior edición de Oasis se señaló una duración inusitada de la fase expansiva del ciclo económico en Estados Unidos, atribuida por muchos a un fuerte crecimiento de la productividad debida, en buena parte, al desarrollo de la informática.

Nos encontramos a finales de 2001 en una coyuntura bien diferente.

### A. La recesión de 2001

Ya nadie sostiene la tesis de la desaparición de los ciclos económicos y del crecimiento sin crisis<sup>4</sup>. El año 2001 ha sido uno de revisión de ciertos dogmas y de pérdida de ilusiones. Empezando por Estados Unidos, todo el año se han corregido

<sup>4</sup> CLERC, Denis: le retour des cycles, *Alternatives économiques*, Paris, n° 195, septiembre de 2001.

a la baja los indicadores de crecimiento tanto en organismos oficiales como privados. Algunos confiaban en los indicadores de la Bolsa, por esencia volátiles. Pero en ella se había generado una burbuja, especialmente localizada en la nueva economía y el índice Nasdaq, que alcanzó su máximo valor en marzo de 2000 con 5.000 puntos; a mediados de octubre de 2001 está en 1.700 puntos. El más clásico Dow Jones alcanzó su valor máximo en enero de 2000 con 11.722 puntos; en octubre de 2001 estaba en 9.340 puntos, después de haber conocido un mínimo de 8.300 puntos a finales de septiembre.

El índice Nasdaq traduce bien el siniestro que arrasó con parte de las nuevas empresas de la e-economía. Se perdieron las esperanzas puestas de manera exagerada sobre las perspectivas de las nuevas comunicaciones, los ritmos de su crecimiento; por el contrario, desaparecieron muchas empresas que se creían destinadas a grandes futuros. Con el esfuerzo sistemático de divulgación de las acciones entre el público (más de un norteamericano de cada dos posee acciones), la baja de la Bolsa significa una pérdida de patrimonio, por lo menos virtual. Este fenómeno es particularmente preocupante para millones de asalariados, no sólo en Estados Unidos, que moderaron sus peticiones salariales a cambio de acciones, lo que los volvió solidarios de la prosperidad empresarial como co-dueños que se creían. Para ellos era una modalidad nueva de remuneración, destinada al ahorro. Con pérdidas de su patrimonio en Bolsa entre el 30 y 40% se han visto duramente afectados. Claro que se les dice que la Bolsa, igual que baja, puede subir y recuperarse... si tienen paciencia. De prolongarse, la situación de la Bolsa puede afectar también la rentabilidad de los fondos de inversiones, en particular los de pensiones.

Más allá del sector especulativo, en el que, acudiendo menos a la banca se financiaron ampliamente las empresas, el sector productivo está también en recesión. Se constata tanto en Estados Unidos como en Japón o en países del este asiático como Taiwan, Singapur y Malasia. Podría producirse también a finales de año en Europa Occidental, región que se creía relativamente protegida. Para medirla, se acepta el indicador generalmente usado; un país está en recesión cuando su producto baja durante dos trimestres consecutivos.

El 10 de septiembre el FMI dio a conocer su documento semestral de previsión en el que pronosticaba un aumento de 2.7 % de la economía mundial para 2001. Un año antes, su pronóstico para el mismo año era del 4.8 % y en abril de 2001 del 3.2%. Según los datos del Fondo, el crecimiento de Estados Unidos sería entonces del 1.5% en 2001 y del 2.5% en 2002. Para Japón sería del -0.2% para 2001. Todo el año se han producido revisiones a la baja. El 11 de septiembre va a obligar a una nueva y dramática revisión.

#### Previsiones de crecimiento de algunas economías según The Economist (\*)

EN FECHA:	MARZO DE 2001		SEPTIEMBRE DE 2001		OCTUBRE DE 2001	
PARA LOS AÑOS:	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Estados Unidos	1,6	3,4	1,6	2,6	1,0	1,0
Japón	1,1	1,7	-0,4	0,5	-0,5	-0,4
Zona euro	2,5	2,9	1,8	2,2	1,6	1,5
Gran Bretaña	2,5	2,8	2,1	2,6	2,0	1,9
Canadá	2,6	3,5	2,1	2,8	1,6	1,8

(\*) The Economist, Londres, 10 de marzo 2001, 8 de septiembre 2001 y 6 de octubre 2001.

El ritmo de la disminución de crecimiento así como la dificultad de la previsión económica pública son impresionantes, en una tenaza entre la necesidad de la exactitud y la necesidad de evitar generar pánico. A finales de 2001 Estados Unidos bien pudo estar en recesión con un tercer y un cuarto trimestres negativos. Sólo que tardaron algo en conocerse los datos y se publicaron dos índices, uno como avance y, más tarde, otro, definitivo, generalmente más bajo. Para el segundo trimestre de 2001 se anunció primero un crecimiento de 0.7% y luego, el definitivo de 0.2%.

En Japón, Singapur, el este asiático, con la notable excepción de China, y América Latina (particularmente Argentina y México, cuyas exportaciones a Estados

Unidos representa el 26% de su PIB), ya está la recesión presente. Otros indicadores de ella podrían ser la producción industrial o la tasa de desempleo. En este último caso, en Estados Unidos, la más baja fue conseguida en agosto de 2000 con 3.9%, desde cuando ascendió a 4.5% en julio de 2001 y a 4.9% en septiembre (estadística anterior al 11 de septiembre).

Hoy por hoy, las discusiones ya no giran en torno a la existencia de la recesión sino a su profundidad, su duración, su capacidad de contaminar al resto del mundo y a la manera como se buscará la salida de la crisis.

Uno de los datos importantes para la comprensión de la situación, pero de un manejo muy discutido, es el del aumento de la productividad en Estados Unidos, ya presentado en Oasis 2000. En la actualidad se considera que se ha sobrevaluado. Los servicios estadísticos del gobierno de Washington rectifican a 2.5% el aumento para el periodo 1996-2000. La recuperación o el aumento de la productividad en estos últimos años es objeto de muchos debates; uno de ellos, resumido en mayo por la revista The Economist<sup>2</sup>, considera los factores de la productividad. Se oponen dos tipos de argumentos en torno a qué es lo estructural y lo coyuntural (debido al ciclo) en el crecimiento de la productividad, en qué se debe a las nuevas tecnologías de información y en qué se vería afectado por la quebra o pérdida de dinamismo de los sectores nuevos. En mayo de 2001, el artículo referido estimaba entre 0.2 y 0.4 % por año el posible aumento de productividad generado por Internet en los cinco próximos años<sup>3</sup>.

La recesión obliga a una reflexión en torno a las inversiones internacionales. La cuantía de inversiones en el año 2000 había sido récord (1.3 billones de dólares), tres cuartas partes de las cuales están concentradas en los países desarrollados. Las empresas mundiales y transnacionales son las principales responsables de estas operaciones, en particular en los numerosos procesos de fusión y compra que

<sup>1</sup> GLHODES. Pleno: un mundo, varias regiones. Oasis 2000, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.

<sup>2</sup> What's left? The Economist, Londres, vol.359n° 8221, 12 de mayo de 2001.

<sup>3</sup> Ibid.

tuvieron lugar. La tasa elevada, e inesperada, de fracasos en estas operaciones y el actual clima de los negocios harán que dichas maniobras disminuyan mientras siga la depresión.

El comercio internacional se va a ver afectado en 2001. La discusión gira en torno a calcular si habrá una disminución bruta de su crecimiento (en 2000 había sido del 12.5% a nivel mundial), punto de vista de los más, o una reducción de dicho comercio como opinan los menos.

Los datos disponibles en la OMC sólo son del año 1999. Estos retrasos en la estadística se constituyen en un verdadero problema a la hora de los análisis. Se vislumbran sin embargo asimetrías en las tres principales (y casi únicas, desde este punto de vista), zonas entre las que se reparte el comercio. En Europa occidental, el intrazonal representa casi el 30% del comercio mundial, porcentaje mucho más bajo en Asia Oriental y inferior al de la zona Nafta.

Por fin aparece uno de los factores que frenó la caída de la economía, en particular en Estados Unidos y Europa occidental: el sostenido consumo de los hogares. ¿Se va a sostener esta tendencia por mucho tiempo? ¿Apoyada en cuáles políticas?

### B. El 11 de septiembre y la coyuntura económica

¿El asalto terrorista a Estados Unidos que comenzó en septiembre modificó los datos de la economía? Desde tan sólo este punto de vista, el ataque ha revelado a la opinión cierta vulnerabilidad insospechada de un territorio hasta ahora considerado como santuario impenetrable. Diversas ramas de la economía sufrieron, particularmente el transporte aéreo, por vías de consecuencias la industria aeronáutica y los seguros. Con motivo, tal vez sería preferible decir con el pretexto, del 11 de septiembre, se multiplicaron los despidos, se tomaron medidas de compresión

de gastos, aumentos de precios, reducción de la producción. En el momento de ser escrito este artículo, un mes después de producirse estos hechos, el mes de septiembre mostraba una acentuación de la contracción económica: disminución del tráfico aéreo (-33%), reducción del turismo hacia y dentro de Estados Unidos, baja de las ventas al por menor, aumento del desempleo, descenso de la inversión de las empresas, dificultades en la venta de vehículos. La consecuencia directa más temida sería una mutación en el comportamiento de los consumidores que retrasarían su cambio de vivienda o de carro y, en general, todo lo que puede ser postergado por unos meses. Todas las autoridades y los expertos subrayan la inevitabilidad de la crisis. Difieren en su duración: para Fred Bergsten, el 16 de octubre, la economía debía tener una recuperación muy fuerte; predecía una tasa de crecimiento entre 2% y 3% para el segundo semestre de 2002 o tal vez antes\*. Aunque pronostican una crisis de corta duración, pocos miembros del gobierno o altos funcionarios se aventuran a dar cifras y fechas. Independientemente de las medidas específicamente económicas, las respuestas militares al terrorismo, en sí, pueden tener un efecto activador.

### C. Las medidas anticíclicas y su significado

Desde el inicio de la disminución del crecimiento, las autoridades de Washington, gobierno y Banco Federal de Reservas, utilizaron varias armas para combatirla. En primer lugar, la disminución de la tasa de interés, típica reacción monetaria. El Banco Federal entre enero y octubre de 2001 redujo en 10 oportunidades la tasa de interés, que pasó del 6.5% al 2%. Esta medida, necesaria y aconsejada por la historia de las crisis en Estados Unidos, es una inyección de liquidez en el sistema financiero pero puede ser insuficiente.

La herencia del gobierno Clinton la constituye, en la materia, un superávit presupuestal para el que existían varias propuestas de uso. La pasada administración proponía gastarla en el sistema de salud, en financiación de las pensiones, en la

\* Le Monde, París, 17 de octubre de 2001.

reducción de la deuda pública. El gobierno Bush prefirió proceder a una reducción de los impuestos, para lo que utilizó la figura de una devolución de cheques a los contribuyentes, medida de gran visibilidad a los ojos de la opinión y que, en realidad, favoreció a los grandes contribuyentes. Estos cheques, por un total de 38.000 millones de dólares, debían sostener la actividad consumidora. La pérdida de dinamismo de la economía ha disminuido el excedente fiscal; la tragedia de septiembre genera nuevos gastos públicos y puede diferir los de los consumidores privados reduciendo el impacto de la reducción de impuestos.

Abandonando los preceptos de "cuanto menos Estado, mejor", válido o proclamado en tiempos de bonanza, el gobierno Bush adopta medidas de naturaleza diversa para conseguir la reactivación de la economía: unas son directas, como una nueva baja de los impuestos, en particular para las empresas; otras fueron justificadas por las consecuencias del 11 de septiembre: 40 mil millones de dólares para el FBI, los servicios de inteligencia, la ciudad de Nueva York. Se prometieron 17 mil millones de dólares de subsidios para las empresas aéreas al borde de la quiebra. Desde ya el gasto militar, para las operaciones militares emprendidas y en preparación, está también en aumento. Una de las consecuencias previsibles es la desaparición del superávit fiscal y, por lo tanto, de los usos que se planeaba darle. Medidas globales, sectoriales, de ayuda directa e indirecta, son, en el fondo, de corte más keynesiano que neoliberal y hacen crecer la visibilidad del Estado. Es el caso de las empresas aéreas. El presidente del Banco Federal, Alan Greenspan, evalúa el monto total deseable de la ayuda en 100 mil millones de dólares para este año o, aproximadamente, 1% del PIB del país. Ya el congreso, con el interés de los parlamentarios, está discutiendo medidas específicas para desempleados por varios miles de millones de dólares. La inquietud en torno a la contaminación bacteriológica va también a tener consecuencias en materia de gasto público.

En estas circunstancias, a finales del año fiscal, bien podría haber desaparecido el superávit esperado y no se ve cómo sería posible evitar un déficit para 2002. Una dificultad adicional en un periodo recesivo sería que el paquete de medidas y el

déficit fiscal harían más difíciles posteriores recortes de la tasa de interés. Los efectos no sólo se sentirán en 2002 sino también en años posteriores.

Otro ejercicio que intentó el gobierno Bush fue presionar, bilateralmente y en el G7, a Japón y a la Unión Europea para que también adopten medidas de reactivación. Washington considera que estos países deben ser solidarios con Estados Unidos: no pueden aprovecharse de sus años de bonanza económica y negarse a participar del esfuerzo de reactivación en los años de dificultades. En el caso de la Unión Europea, más que a los gobiernos, parece apuntar al Banco Central Europeo, el cual se muestra reacio a bajar las tasas de interés aduciendo que su tarea única es la lucha contra la inflación. En esto Washington coincide con varias capitales europeas. Por su parte, Japón parece llegar a un gran punto de exasperación: diez años de crisis, con un crecimiento anual 89-99 promedio de 1,7%, una decena de planes de reactivación fracasados, un sector bancario en quiebra técnica han permitido rebajar las pretensiones de ese país en el sistema económico internacional. Este menor protagonismo de Japón tiene dos peligros: frena el desarrollo de los países emergentes de Asia del Este, vinculados estrechamente a su economía y al desempeño que esta tenga, y los desestabiliza económica y socialmente; además, deja un campo mayor al dinamismo chino que, cada día más, las autoridades norteamericanas consideran como el peligro del futuro, tal vez a unos cincuenta años.

#### D. Los dominós de la mundialización

Uno de los efectos (¿inesperado?) de la mundialización es el carácter más automático del mecanismo de los dominós en materia económica, o sea la contaminación de un país a otro o de una región a otra. Desde que están vinculados por fuertes intercambios comerciales, emisores o receptores de inversión, prestamistas o deudores no pueden sustraerse de la influencia mutua, más aún, cuando está en

juego la mayor potencia mundial, que conoció varios años de un fuerte crecimiento que benefició a muchos.

En años anteriores existían desfases entre los ciclos económicos de Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña, por un lado, y los de los demás países europeos, por otro. Hoy día estos desfases se han reducido a unos meses. Parece producirse una unificación del ciclo a nivel mundial, que no se debe confundir con el carácter mundial de los ciclos que existe desde hace más de siglo y medio, a partir de la crisis de 1847.

La pérdida de dinamismo en Estados Unidos se produce cuando en Europa se vivía la euforia de la creación del euro, el cual debía competir con el dólar y generar varios años de fuerte actividad. No faltaban quienes consideraban que el euro iba a proteger a Europa de los efectos del cambio de coyuntura en el Nuevo Mundo. Se especulaba también sobre la densidad del comercio intraeuropeo, cuatro veces superior al comercio entre la Unión y el Nafta. Si la e-economía, lejos de ser un factor de crecimiento permanente, había acentuado el cambio de coyuntura en Estados Unidos, no podía ser diferente en Europa.

Para la zona euro, todavía en marzo de 2001 se preveía un crecimiento del 3.4% con el mayor crecimiento en España, 4.1% y 3.1% para Alemania y Francia (igual que para Gran Bretaña fuera de la zona euro); en octubre, se prevía para 2001 un crecimiento de 1.6% (2.7% para España, 1.9% para Francia, 0.8% para Alemania y 2% para Gran Bretaña). El frenazo era brutal pero no llevaba todavía a señalar una disminución del producto. Dos factores incidieron: la caída de las exportaciones hacia Estados Unidos, que afectó en primer lugar a Alemania, y el alza del precio del petróleo, que generó un repunte de la inflación. El desempleo, que disminuía desde varios años, empezó a volver a crecer a mediados de 2001, lo que hizo temer una disminución de la demanda.

Como en Estados Unidos, los gobiernos europeos usaron, sin gran imaginación, un cóctel de medidas para sostener la actividad: reducción de los impuestos a las

empresas y a los particulares, cierto aumento del gasto público (pero en Europa hay déficit presupuestal y no superávit como en Estados Unidos) y, en algunos países, dentro de los que está Francia, reducción del tiempo de trabajo con efectos discutidos sobre el empleo y los costos de producción. En forma diferente a Estados Unidos cada país usó medidas de corte neoliberal y medidas de corte keynesiano, pero con un fuerte componente psicológico.

El Banco Central Europeo sólo empezó a bajar sus tasas varios meses después de Estados Unidos y lo hizo a cuentagotas: de 4.5% a finales de junio a 3.25% a comienzos de noviembre. Sin decirlo abiertamente, varios gobiernos y financistas pensaban que un euro débil frente al dólar estimularía las exportaciones europeas y ayudaría a mantener la actividad. Sin embargo, entre mediados de 2000 y mediados de 2001, el crecimiento de las exportaciones y servicios parecen haberse reducido a menos de la mitad: de 11% a 5% aproximadamente, sin que se cuente aún con datos oficiales.

La rápida disminución de la actividad genera otra consecuencia: vuelve más problemática la ampliación de la Unión, en dificultades, hacia la Europa central y oriental.

El tercer polo de la actividad económica, Japón y los países emergentes de Asia oriental, con excepción de China, tampoco salen bien librados de la coyuntura adversa. En su región, Japón pierde la capacidad de arrastre que tuvo hasta comienzos de los noventa. La dependencia de Estados Unidos es cada vez mayor (aproximadamente 12% del comercio mundial frente a 8% con Europa). Los demás países, Corea del Sur, Tailandia, Indonesia y Malasia, conocieron la crisis asiática de mediados del decenio y salieron de ella de manera contrastada: muy mal para Indonesia que entró en una larga crisis política, mejor para Corea y Malasia pero con soluciones que se salían de la ortodoxia del FMI. La crisis del sistema bancario japonés hipoteca el desarrollo del resto de la región. No parece que el cambio de primer ministro, con la llegada del play boy Koizumi, haya llenado las esperanzas en él puestas. Aunque sí fue suficiente para permitir a su partido, el liberal demócrata, volver a ganar, como siempre, unas elecciones parlamentarias que parecían perdidas

tres meses antes. No se presentó novedad en materia económica o una tentativa seria de rescatar la banca.

En mayo de 2001, en sus previsiones semestrales, el FMI disminuyó a 4% el probable crecimiento del sudeste asiático que consideraba, seis meses antes, del orden del 7%. En las previsiones de septiembre de 2001 volvió a bajar: 3% para Corea del Sur e Indonesia, 2.5% para Filipinas, 2% para Tailandia, 1% para Malasia. Desde entonces ciertos países volvieron a bajar sus cifras: 1% a 2% para Corea, por ejemplo.

Sólo China, para la cual se preveía 8% a comienzos del año, 7.5% a mediados y 6.5% en octubre se mantiene en un nivel alto de actividad; la crisis en los demás países repercute negativamente sobre sus perspectivas de exportaciones pero el bajo porcentaje de ellas en relación al PIB, muestra que su dinamismo se debe en gran parte a factores internos.

Tal es la visión que se desprende de este recorrido por un mundo al borde de la recesión. En América Latina, Argentina está en la peor crisis desde hace tres años sin que se vea una salida al no atreverse a devaluar su moneda por las implicaciones que dicha decisión tendría a nivel interno con un resurgir de la inflación y una tensión insostenible dentro de Mercosur. De hecho ya ha generado dificultades en Brasil, que ha devaluado paulatinamente su moneda, el real, en un 30% en lo que va de año. El otro país seriamente afectado es México, por la estrechez de sus vínculos económicos en el Nafta, en particular sus exportaciones. Como ocurrió en Venezuela y, en menor medida, Colombia y Ecuador, el repunte del precio del petróleo alivió las dificultades mexicanas. El presidente Fox insiste repetidamente con Bush para concretar medidas que le ayuden a superar las dificultades que prevé en particular en el orden social. Las actuales prioridades de Estados Unidos hacen difícil que sea atendido rápidamente. El gobierno de Caracas, que fue uno de los artífices del alza del precio del petróleo, mantiene su posición, al parecer aceptable para los países industrializados y, sobre todo, la gran industria petrolera, de un barril entre 22 y 28 dólares para un promedio de 25, mediante ajustes de la oferta. La precariedad

económica y el pretexto de la tensión internacional pueden servir para presionar a Venezuela y a los demás países de la OPEP para conseguir una rebaja mayor.

Es probable que el próximo Oasis, dentro de un año, no pueda registrar una salida de la crisis que se vislumbra mejor para comienzos de 2003. En octubre, la OECD prevé para los treinta países miembros un crecimiento del 1% en 2001 y 1.2% para 2002. Esto, a pesar del obligado optimismo de los gobernantes, empresarios y banqueros que hasta hace poco estaban de acuerdo para predecir una crisis con comportamiento en forma de "V", con salida rápida en 2001. La tensión internacional favorece ahora a los que predecían una crisis en "U", con salida más lenta y escalonada. De producirse esta situación, la economía de Estados Unidos se puede deteriorar más y puede tener unas consecuencias negativas para los demás países. La reunión de la OMC, prevista para finales de 2001 en Doha, en el Golfo Pérsico, dará luces sobre el futuro de las relaciones económicas internacionales. Es de observar la relativa pasividad del FMI frente a la coyuntura, desde la anulación de su asamblea anual (junto con el Banco Mundial) que se debía celebrar en Washington, en septiembre.

Matriz simplificada del comercio mundial en 1999  
MERCANCÍAS

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	Valor 2000	Crecimiento Anual %		Valor 2000	Crecimiento Anual %	
	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000
Mundo	6.180	6	12,5	6.485	6	12,5
Estados Unidos y Canadá	1.060	7,3	13,4	1.508	8,9	17,8
América Latina	360	9,4	20,8	389	11,9	16
Unión Europea	2.239	4	1,9	2.347	4,2	4

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	Valor 2000	Crecimiento Anual %		Valor 2000	Crecimiento Anual %	
	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000
Rusia y Europa Oriental	271	7,4	26,2	241	5,3	13,9
África	146	3,4	27	136	3,9	5,4
Medio Oriente	266	7,1	51,4	176	5,9	14,3
Asia	1.649	8,4	18,4	1.482	7,7	23,5

Fuente: Organización Mundial del Comercio.

**Matriz simplificada del comercio mundial en 1999**  
**SERVICIOS**

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
	Valor 2000	Crecimiento Anual %		Valor 2000	Crecimiento Anual %	
	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000	Miles de millones de dólares	1990-2000	2000
Mundo	1.415	6	5	1.400	6	5
Estados Unidos y Canadá	311	5	10	241	7	13
América Latina	60	7	12	72	8	13
Unión Europea	560	4	-3	556	5	-1
Rusia y Europa Oriental	48	9	7	49	7	12
África	30	5	-	38	4	-
Medio Oriente	33	7	-	43	3	-
Asia	304	9	13	559	7	7

Fuente: Organización Mundial del Comercio.

### III. El 11 de septiembre y sus consecuencias

No es necesario volver, en este marco, sobre los acontecimientos que estallaron a la faz del mundo en la mañana del 11 de septiembre causando miles de víctimas y afectando un símbolo del poder económico y otro del poder militar. Repitiendo incansablemente las mismas imágenes del impacto de dos aviones y el derrumbe de las torres gemelas de Nueva York, todos los televisores del mundo nos hicieron protagonistas del drama. Se entiende el trauma de la población norteamericana cuando se mide que, en pocos minutos, murió la décima parte de los muertos norteamericanos en toda la guerra de Vietnam. Entonces militares, ahora sobre todo civiles, hombres y mujeres, venidos de una gran cantidad de países. Los atentados pusieron fin al persistente mito de la invulnerabilidad del territorio continental de Estados Unidos. Pearl Harbor había sucedido en una isla del más lejano de los estados (y por él, entró el país en guerra). Antes, sólo los ingleses, que en 1812 tomaron a Washington, y Pancho Villa, que en 1914 saqueó una ciudad fronteriza, habían entrado en su territorio. Este último caso motivó la entrada de la columna Pershing hasta México y la larga ocupación del puerto de Veracruz.

Ahora, terroristas que habían vivido en Estados Unidos, sin grandes dificultades, han logrado, en un asalto sincronizado, golpear así al país, paralizándolo parcialmente por varios días, lo que simbolizó el excepcional cierre de Wall Street por varios días. Las primeras investigaciones presentan como el responsable de este asalto a un financista de Arabia Saudita, de origen yemenita, instalado desde hace años en Afganistán, después de haber vivido en Sudán. Ha sido uno de los organizadores de los grupos de mercenarios árabes que lucharon contra los soviéticos en Afganistán en los años ochenta, en conexión con los servicios especiales de Estados Unidos. La motivación de Ben Laden sería el fanatismo religioso y, en particular, su rechazo a aceptar la presencia militar de Estados Unidos en Arabia, país de los lugares santos del Islam. En sus declaraciones también menciona, según las circunstancias, la guerra del Golfo y la lucha de los palestinos. Islam, islamismo, guerra santa, talibanes, etc... fueron objetos de comentarios por una muchedumbre de investigadores, periodistas, especialistas o no, mentes ilustradas o no.

Desde el comienzo el presidente Bush decidió dar una respuesta sin tregua para eliminar la fuente de este terrorismo y sus eventuales protectores o cómplices. Paralelamente a los preparativos militares, emprendió una exitosa campaña de movilización de la opinión en su país. Bien apoyado por los medios de comunicación, llamó a sus aliados en todo el mundo a cerrar filas en torno suyo. Al mes corto, el ejército emprendió las primeras operaciones militares en el territorio afgano.

#### A. Del terrorismo en general y de Ben Laden en particular

Hacia años que, en Estados Unidos, no sólo desde el gobierno sino también desde la academia, se señalaba al terrorismo de estados o de particulares o grupos organizados como una de las amenazas, junto al tráfico de drogas, de las nuevas relaciones internacionales. El grupo de Ben Laden era señalado con el dedo después de su primer atentado en el World Trade Center en 1993. A su lado, se mencionaban países como Libia, Irak, Irán, Siria y Corea del Norte. La acusación contra Ben Laden, en 2001, tiene gran credibilidad y después el propio personaje, indirectamente, reivindicó el hecho. Hay algo difícil de entender en la total personalización del terrorismo que parece como una simplificación de una verdad más compleja. Colombia sabe algo de esto, cuando, hace diez años, se hizo de Pablo Escobar la personificación total del mal que representa el tráfico de drogas. Desapareció Escobar y éste siguió y sigue. Pueden desaparecer Ben Laden y sus tenientes y probablemente continuará el terrorismo. Se puede dudar de la existencia de una organización única, con ramificaciones en todo el mundo, multifacética y mandada desde un lejano rincón de Afganistán. Ben Laden puede convertirse en un símbolo, satánico para los occidentales, héroe para muchos musulmanes, pero sólo no tiene esta capacidad. Hay que pensar en una diversidad de grupos, células, con motivaciones próximas pero que se pueden expresar en forma diferente, que pueden tener entre sí rivalidades y contradicciones, que surgen y desaparecen, con los cuales varios estados pueden haber mantenido ciertos contactos, saber de ellos, intentar manipularlos. Concentrar excesivamente la atención del mundo sobre una

sola persona presenta el inconveniente de, eventualmente, convertirlo en mártir, lo que puede generar nuevos sacrificios; expone a no poder explicar el terreno en que se mueve el terrorismo. La simplificación no sólo aleja de la realidad; también complica la actuación.

La campaña de denuncia contra Ben Laden debe ser cuidadosa; al acusar grupos extremistas que se encomiendan al Islam se corre el peligro de confundirlos con cientos de millones de musulmanes, hace pensar que la fuente del terrorismo está en su fe y se puede fomentar este conflicto de civilizaciones pronosticado por Huntington. El uso, en Estados Unidos, de un lenguaje religioso para denunciar a Ben Laden: "Diabólico", contra el que hay que emprender una "cruzada" que Dios bendice, puede generar esta confusión y llevar a una guerra religiosa. Esta actitud ha sido inicialmente la de algunos gobernantes, no de todos ni de los demás países aliados. Cualquier error puede ser fatal frente a los musulmanes que, de Senegal a Indonesia, e incluso en Estados Unidos y en Europa occidental, están como a la expectativa, dudando si deben considerar a los terroristas como asesinos que se camuflan con hábitos religiosos o como los héroes fanatizados de una nueva liberación. Tiene algo de patética la sorpresa de Bush: "por qué nos odian tanto si somos buenos"; no todo el mundo condenó a Ben Laden y su gente, aún entre los que, por cálculo, prefirieron no decir nada.

El ataque norteamericano a Afganistán, a pesar de las precauciones tomadas, tiene el aspecto desagradable de la desproporción de los golpes de un país rico y poderoso contra uno de los pueblos más miserables del mundo, víctima de un conflicto que empezó hace veinte años y que pone los muertos y los exiliados. Si bien la guerra no va dirigida contra el pueblo afgano, hay cierta candidez en creer que no va a ser el principal golpeado.

Motivo de reflexión es también la característica del adversario y de los aliados, fuera de los tradicionales países de la OTAN y de Japón. Ben Laden se enriqueció a la sombra de la monarquía petrolera de Arabia, participó de la guerra contra los rusos, en el conflicto, todavía por estudiar, en que rusos y norteamericanos se

a través de afganos y pakistaníes interpuestos. En ese entonces el Satanás de hoy estaba del buen lado (como lo estuvo Saddam Hussein cuando le hizo la guerra a Irán). De bueno pasó a malo. Pero del lado de los buenos, se supone que el "nuestro", están de nuevo Arabia y Pakistán, entre otros. Esta cercanía ¿será suficiente para que Estados Unidos logre demostrar que no está en contra de los pueblos musulmanes? ¿Cómo puede ser Arabia presentada como un adalid de la democracia o de los derechos humanos? ¿Qué transparencia existe en esta familia reinante, probablemente la más corrupta del mundo? Pakistán, en manos de unos jefes militares agresivos, en particular contra la India, dotados del arma nuclear, indiferentes al destino de su pueblo y en coalición con fanáticas organizaciones locales, el país que formó, armó y lanzó a los talibanes sobre Afganistán, se encuentra repentinamente digno de todas las visitas de cortesía - de Colin Powell a Javier Solana, el señor "Política exterior" de la Unión Europea. ¿No hay ahí una manifestación de doble moral que puede tener un alto costo? ¿Es así la manera de poner fin al terrorismo o solamente se quiere eliminar a una modalidad del terrorismo que se atrevió a morder la mano que tantas veces le dio de comer? ¿Antes, quién denunció la presencia de la gente de Ben Laden en Bosnia, en Chechenia o en Argelia? Ben Laden siempre usó los mismos métodos ¿Ayer era bueno y hoy es malo?

Sin quitarles sus atributos criminales a Ben Laden y a quienes lo acompañan, la campaña emprendida contra él sirve también para varios ajustes de cuentas: el jefe de gobierno de Israel, Sharon, denuncia en Yaser Arafat el Ben Laden de Palestina otorgándose el derecho de reservarle la suerte prometida a Ben Laden. El jefe de gobierno español, Aznar, denuncia en la ETA un terrorismo del que asegura tiene conexiones internacionales, ¿con Ben Laden? El gobierno turco encontró en el PKK de los kurdos una organización terrorista que también quiere involucrar en el rechazo universal. No faltaron en Colombia quienes envolvieron a los grupos guerrilleros bajo la misma etiqueta que se volvió tan cómoda. Acaso el propio Sharon ¿no es también un terrorista cuando ayer dejó asesinar miles de palestinos civiles en Beirut y ahora, cuando manda asesinar a dirigentes palestinos? ¿Habrá un terrorismo justificado por la legítima defensa? La cuestión del terrorismo, su definición,

sus modalidades concretas, con o sin participación de estados, es demasiado difícil para aceptar que sea manipulada.

Frente a una potencia militar como la de Estados Unidos todo el mundo sabe, desde la desaparición de la URSS, que no habrá un ataque militar abierto, frontal. La suerte de Irak es el precio que habría que pagar. Por lo tanto, el terrorismo, no se trata de justificarlo, es el arma única que puede ser usada. *Mutatis mutandi* es también lo que pasa en el Medio Oriente, en particular en Palestina frente al poderoso ejército israelí. Gerard Chaliand lo describe con una fórmula que puede prestarse a confusiones\*: "el terrorismo es el precio que paga Occidente, más particularmente Estados Unidos, por su hegemonía".

En esta crisis, varios observadores y analistas han planteado de nuevo una reflexión sobre el papel de los medios de comunicación.

En primer lugar, llamó la atención la total ausencia de presentación de muertos (y muy poco de heridos) en los medios de comunicación. Entre la limitación del acceso a los lugares de las catástrofes y una autolimitación pactada con las autoridades, y sin gusto alguno por presentaciones mórbidas, cabe la pregunta de la intención que hubo detrás de todo esto. Se centró la información sobre los héroes positivos: el presidente, el alcalde de Nueva York, los bomberos de la misma ciudad. No se dejó espacio al derrotismo, para no fortalecer la impresión de vulnerabilidad. La información, en occidente, fue manipulada, aún con buenas intenciones. Sin embargo esto sólo funcionó parcialmente. Para ser efectivo, el intento debía haberse realizado en situación de monopolio. En un segundo tiempo apareció, en el Golfo Pérsico, la emisora Al Jazira de Qatar que, con corresponsales en esa región, empezó a presentar otras noticias: entrevista con Ben Laden, imágenes de los efectos reales de los bombardeos y víctimas civiles etc. Los intentos para silenciarla o para domesticarla fueron inútiles. Hay toda una reflexión por hacer sobre la comunicación moderna y sus efectos. En los casos de conflicto la guerra no se gana solo por las armas, también se gana por los medios de comunicación y también las ONG's.

\* CHALIAND, Gérard: Ce n'est pas une guerre, c'est le stade ultime du terrorisme classique. *Le Monde*, París, 18 de septembre de 2001.

## B. Aspectos de política internacional y militares de la crisis

Frente a la agresión que empezó el 11 de septiembre, Estados Unidos que venía desde hace tiempo denunciando el peligro del terrorismo de ciertos estados piratas, rogue states, o de intereses particulares no tardó mucho en señalar en Ben Laden y su gente el origen de los golpes recibidos. Como lo señala Fukuyama<sup>10</sup>: “Tal vez haya nacido el odio de un resentimiento contra el éxito occidental y el fracaso musulmán”. Se trata de caracterizar las motivaciones de los terroristas. Para el mismo analista: “una sucesión de actuaciones de retaguardia llevadas a cabo por sociedades cuyo funcionamiento tradicional se encuentra en realidad amenazado por la modernización”. Entendiendo el autor modernización como democracia liberal y capitalismo de mercado asociados.

El gobierno de Estados Unidos deja oír dos voces en la materia: al de los que denuncian a Ben Laden y eventualmente al régimen de los talibanes, como una red relativa extensa y diversificada a la que se debe destruir totalmente; otra, la de los que tienden a involucrar con Ben Laden a determinados estados como Irak (sin embargo uno de los más laicos del Medio Oriente), Yemen, Sudán, etc. El Secretario de Estado siente los peligros de la amalgama que crearía un blanco mucho más difuso y que podría generar simpatías anti-norteamericanas entre las masas musulmanas, a la vez que restar aliados. Para Colin Powell no se trata de ajustar cuentas con el pretexto del atentado contra todos los que no comulgan plenamente con Washington. Su actitud se debe también a la percepción de que los propios amigos de Estados Unidos en el Medio Oriente, como puede ser El Cairo, no aceptarían esta lista amplia como tampoco la aceptarían muchos europeos. Por eso propone, frente a la agresión, la edificación de una coalición, más allá de la OTAN, tan amplia como sea posible, con el mayor número de países como Rusia, las repúblicas de Asia Central y China. Un papel particular debe desempeñar Pakistán, país que apadrinó a los talibanes pero aliado tradicional de Estados Unidos y al que se deben dar garantías sobre el futuro político de Afganistán. El Secretario de Defensa y más aún su segundo, Paul Wolfowitz, prefieren cierto unilateralismo, en el que Estados

<sup>10</sup> FUKUYAMA, Francis. Nous sommes toujours à la fin de l'histoire. *Le Monde*, Paris, 18 de octubre de 2001.

Unidos (con Gran Bretaña), escoja con quién quiere o debe trabajar, una especie de relación con menos diplomacia y una necesidad menor de tomar en cuenta las opiniones de los demás.

De ahí cierta tensión o cierta imprecisión en la formulación de objetivos, aún de parte del Presidente, sometido a presiones. En el periodo inicial de la crisis, Powell aún prosiguiendo su actuación, no parece lograr imponer su punto de vista. Lo que domina es el criterio militar, la opinión pública norteamericana, en estado de *shock*, exige un pronto y ejemplar castigo. Pero castigar es más difícil de hacer que de proponer en un país tan grande como la mitad de Colombia, con una topografía difícil y muy poco Estado. Parecen una broma las referencias a la destrucción de la defensa antiaérea o de la aviación de los talibanes que son más un ejército de guerrilleros que uno regular, dotado tan sólo con cierto armamento viejo del tiempo de la guerra contra los rusos.

La actuación terrorista y la respuesta necesaria hacen surgir un problema: los actos de terrorismo pudieron cometerse sin que el sofisticado aparato de inteligencia norteamericano los detectara y los pudiera impedir. Se criticó mucho una excesiva dedicación a la electrónica y de relativo abandono de los métodos humanos, pacientes, de infiltración, uso de agentes e informadores. Ciertas propuestas para mejorar la seguridad nacional del Secretario de Justicia, John Ashcroft empezaron a asustar por una posible limitación de las libertades públicas.

Se podrían hacer observaciones paralelas relativas a la composición de las fuerzas armadas. En el tipo de operación de búsqueda y destrucción sólo parecen ser útiles las fuerzas especiales de las cuatro armas (unos 45.000 hombres). La mayor parte de las tropas y del armamento parecen de poca utilidad, sobrevivientes del periodo ya clásico de la rivalidad con la URSS, clásico pero desaparecido. La guerra en Afganistán va a tener como consecuencias una evaluación nueva y diferente de lo que deben ser los ejércitos de mañana, en primer lugar en Estados Unidos pero también en otras partes. Puede plantearse en términos distintos la utilidad del

proyecto de dispositivo antimisil promovido con insistencia por Bush y que poco habría servido, en caso de existir, en septiembre.

Esta reforma de los ejércitos obligará a romper con una vieja cultura, con poderosos *lobbies*. Es sintomático como, por razones militares al igual que por razones políticas, después de asegurarse que su actitud no generó sorpresa, Washington dejó de tomar en cuenta sus aliados en la OTAN y la propia organización, de poca utilidad en las circunstancias. Como lo señala el número tres del Departamento de Defensa<sup>11</sup>: "se encuentra la idea de estados y organizaciones seleccionados que se coaligan para tareas u objetivos específicos y que, en casi todos los casos, se disuelven en cuanto han cumplido con su misión. Pueden formar parte de ellos los que son capaces y deseosos de serlo".

Sin abrir un periodo totalmente distinto, el 11 de septiembre sí dio paso a la reflexión que genera ideas nuevas para la seguridad de la gran potencia. Es bueno saberlo, bueno estudiarlo, bueno pensar las consecuencias prácticas que pueden tener para todos.

### C. El 11 de septiembre y el resto del mundo

Pasado el primer momento de estupor y las obligadas condolencias, la mayor parte de los países se vieron obligados a una reflexión para evaluar las implicaciones para ellos mismos.

Tienen la conciencia, más o menos elaborada, de que la lucha contra el terrorismo que casi todos aceptan, a veces por convicción, a veces por obligación, ha generado una situación distinta en la que los lugares y las obligaciones de unos y otros están cambiando.

<sup>11</sup> HAAS, Richard: citado por De BEER, Patrice: Vers une nouvelle guerre froide. *Le Monde*, París, 17 de octubre de 2001.

Gran Bretaña, como siempre, es el mejor e incondicional aliado de Estados Unidos, proponiéndose mejorar así su puesto en el mundo. A menudo los ingleses son mucho mejores comunicadores que Estados Unidos en la materia; lo hacen con talento.

La Unión Europea se mostró solidaria de Estados Unidos, condena el terrorismo y está dispuesta a participar de la lucha contra él pero está claro que no quiere entrar en una guerra contra el Islam o contra el pueblo afgano. Esta claridad es necesaria, en particular porque muchos de los estados miembros tienen una fuerte presencia musulmana en su territorio y quieren evitar toda deriva que los pudiera afectar. Son conscientes también los europeos de la necesidad de conversar mucho entre sí porque esta crisis muestra que tuvieron más protagonismo los gobiernos nacionales que la Unión. La crisis surge en el momento de la implementación física del euro, operación delicada, cuando se deben tomar decisiones difíciles, cuando la actividad económica decae. Alemania duda mucho de la actitud que debe asumir: seguir a Blair o mantener el vínculo privilegiado con Francia pero una Francia algo disminuida por la proximidad de su elección presidencial, en la que se deben oponer el presidente conservador, Chirac, y su primer ministro socialista, Jospin.

Dos grandes del Consejo de Seguridad ven en la coyuntura una posibilidad para mejorar sus cartas en el juego internacional. Ambos, Rusia y China, condenan el terrorismo por razones domésticas, ambos ven en la crisis oportunidades distintas: Rusia afirma cómo la brutal guerra que lleva a cabo en Chechenia, territorio musulmán, también se libra contra un terrorismo que mantiene vínculos con Ben Laden y Afganistán. Por el lado occidental, la actuación terrorista ha hecho desaparecer o disminuir las críticas que le valían a Rusia su violación de los derechos humanos en Chechenia. A pesar de su independencia, Rusia, con tropas en las fronteras externas de Asia central, tenía de alguna manera la llave de la posibilidad para los norteamericanos del acceso a Afganistán por el norte.

China, en el umbral de la OMC, por el momento sale bien librada de la coyuntura. El primer viaje que hizo Bush después del 11 de septiembre fue a Shangai, a la cumbre de la APEC. La amenaza del terrorismo puede llevarla a justificar sus

actuaciones en los territorios periféricos de su occidente con población musulmana. No olvidemos que China es también fronteriza con Afganistán. Con su comportamiento de potencia responsable, China alivia las tensiones que pueden existir con Estados Unidos después del episodio del avión espía norteamericano.

China y Rusia se pronuncian porque sea en el marco de la ONU donde se sitúe la búsqueda de soluciones, lo que no entusiasma a Estados Unidos ya que sería otorgarles un poder de veto.

Japón, fuera de declaraciones protocolares, es de una gran discreción como casi siempre cuando se trata del Medio Oriente, del cual depende su suministro de petróleo. Manifestó su solidaridad y propuso modificar su Constitución para poder enviar tropas en ciertas condiciones. No ha sido, después del 11 de septiembre, protagonista importante ni en el G7 ni en la cumbre de la APEC. Se ve muy limitado en sus actuaciones por su difícil situación económica.

Israel quiere aprovechar la coyuntura para librar, con las manos libres, su propia guerra contra el terrorismo local, que encarna en la *intifada*. Estados Unidos entendió que cualquier iniciativa intempestiva de Sharon puede debilitar o diluir los esfuerzos que hace para mantener a su lado a muchos países árabes. Se ha llegado a una situación paradójica: en la crisis Israel está más controlada y vigilada por Estados Unidos que antes del 11 de septiembre.

Los países del Golfo Pérsico, tan próximos geográficamente, también por razones de cultura y religión, al conflicto se sienten profundamente incómodos. Obligados los gobiernos a pronunciarse a favor de Estados Unidos saben que sus pueblos tienen una actitud totalmente diferente. En caso de crisis político-militar grave, pero también con la recesión económica, son presionados para suministrar petróleo barato a los países desarrollados, entre los cuales está Estados Unidos. Su participación en la OPEP hace de Venezuela, desde este punto de vista, un protagonista más de la crisis.

Lugar de la mayor importancia en la lucha antiterrorista es la península india. Pakistán y la India, ambas potencias nucleares, están enfrascados en un conflicto antiguo que desencadenó varias guerras por el control o la posesión de Kashemira, provincia dividida entre ellos.

Pakistán, país musulmán, por intereses propios frente a la vieja alianza entre India y la Unión Soviética se cobijó bajo el ala de Estados Unidos y ha mantenido una estrecha relación con China, que tiene diferencias fronterizas con India. Pakistán siempre ha considerado a Afganistán como una zona de influencia suya. Fue, desde la entrada de los soviéticos a Afganistán, la plataforma de la verdadera guerra secreta que libró Estados Unidos: soldados, armas, retaguardia con apoyo de Arabia: dinero y guerra santa. Dictadura surgida de un golpe de estado militar, agente de la creación y de la actuación de los talibanes por intermedio de su Inteligencia militar, es, en la presente situación, objeto de las más apremiantes solicitudes norteamericanas. El general Musharraf comprendió los beneficios que podía sacar de la situación. Aceptó ayudar a Estados Unidos a pesar de la actitud de buena parte de la población y del ejército, con la condición de conservar su influencia en el futuro gobierno de Afganistán. De él surgió la idea de que hay talibanes extremistas y talibanes moderados que podrían formar parte de un futuro gobierno para salir de la crisis. Se postergó cualquier exigencia de las que, antes, se le formulaban para un pronto regreso a la democracia. Más aún, intenta comprometer a Estados Unidos en su conflicto con la India. El gobierno nacionalista indio había visto en el 11 de septiembre una oportunidad para denunciar en Kashemira la presencia de los mismos terroristas que Estados Unidos combate<sup>12</sup>. Colin Powell ofreció una mediación en una Kashemira en la cual la India considera que no hay nada que negociar, menos con participación internacional y que lo que combate es un terrorismo de Estado, simples agentes de Pakistán. En este lugar, la relación Pakistán-India es uno de los más complejos problemas para un futuro próximo. Países musulmanes, más distantes del teatro de operaciones pero en los cuales hay tensiones políticas, étnicas, sociales pueden ser afectados en el futuro. Es, en particular, el caso de Indonesia y Malasia.

<sup>12</sup> JAFFRELOT, Christophe: Le Pakistan est-il contrôlable? *Le Monde*, Paris, 19 de octubre de 2001.

## IV. Estados Unidos y América Latina:

La aceleración de la evolución del mundo por o a partir de Estados Unidos tiene también sus consecuencias para América Latina. La nueva administración apenas colocaba a sus hombres y empezaba a dar definiciones, en particular en torno a México, cuando se produjo el 11 de septiembre que, para los latinoamericanos, sucede en un país que conocen bien pero que les parece otro mundo.

## A. Prioridades de la política exterior norteamericana

Al comenzar la administración Bush se pudieron apreciar varias orientaciones generales: prioridad a la relación bilateral con México, miembro del Nafta, concretada en varios contactos entre presidentes. El presidente Fox tenía una lista de peticiones relativas a las buenas relaciones entre los dos países, él era quien pedía. Otra decisión fue el mantenimiento de la tercera cumbre de las Américas para abril de 2001, en Quebec, Canadá. En contraste, hubo dificultades y pérdida de tiempo para definir los titulares de ciertos puestos claves, entre los cuales el principal es el secretario adjunto para asuntos hemisféricos para lo cual se propuso el nombre del cubano - americano Otto Reich, conocido desde el Irangate y la financiación a los contras de Nicaragua.

La cumbre de las Américas era un compromiso de la administración Clinton. En ella se propuso crear para 2005 una zona de libre comercio en todo el hemisferio (con excepción de Cuba). La única reticencia venía de los países miembros de Mercosur, en particular Brasil. Este país no quería la apertura comercial sin haber conseguido concesiones de Estados Unidos. Pero, en la cumbre, Brasil estaba debilitado por la crisis de Argentina y los desacuerdos con este país que le quitó protagonismo a Mercosur; sus propias dificultades que lo llevaron a devaluar el real paulatinamente, la aproximación del final del mandato del presidente Cardoso y

las incertidumbres relativas a su sucesión, el alejamiento de Chile, miembro asociado de Mercosur.

El presidente de Venezuela asumió un papel protagónico al poner reservas sobre varias de las fórmulas propuestas para la integración.

El presidente Bush se comprometió a conseguir de su Congreso el procedimiento *Fast track*, en su tiempo negado a Clinton, rebautizado como Promoción del comercio, sin el cual no puede negociar. Para conseguirlo debía llegar a acuerdos con los demócratas del Senado cuyos votos le son necesarios pero que quieren introducir cláusulas laborales y ambientales.

Para prosperar en las negociaciones, probablemente, debían esperar un mejoramiento, que no parece próximo, de la situación de Argentina y la elección de un nuevo presidente en Brasil en octubre de 2002.

El protagonismo que quiso asumir el dúo Fox- Castañeda, su canciller, tropezó con el debilitamiento de la economía de México, principal afectado por las dificultades económicas de Estados Unidos. De una previsión de crecimiento del 7% para 2001, formulada en el momento de la elección, se pasó en mayo al 2.5% o 3% y, en octubre, al 1%, esto como efecto sobre todo de la baja de las exportaciones a través de la frontera común. Se presentó en México un plan de emergencia económica: reducción de gastos, extensión del IVA, etc., a contracorriente de las promesas electorales. México empezó a mirar hacia Europa, que parecía en una situación mejor para ver si lograba reducir en algo su dependencia de Estados Unidos. En julio del 2001, Fox propuso a Estados Unidos la legalización de tres millones de ilegales mexicanos instalados en ese país pero sólo recibió respuestas de cortesía. El 11 de septiembre iba a hacer pasar al olvido esta iniciativa, en el mismo momento en que, probablemente, el PIB mexicano ha dejado de crecer.

Si llueve en México, no escampa en Argentina. Dos países, dos crisis distintas. La de la Argentina no es de hoy. Preocupa a Estados Unidos como preocupa a

Brasil. Desde 1999, el PIB disminuye en la Argentina y va a seguir disminuyendo en 2001, en un país que un día fue el más próspero de América del Sur. Su sistema monetario que establece la paridad peso - dólar por medio de una caja de compensación ha mostrado una rigidez insostenible frente al creciente peso de la deuda, a la pérdida de competitividad de las exportaciones en particular frente a la devaluación del real de Brasil. La ayuda del FMI no le fue cortada a Argentina, que recibió créditos abundantes (21.5 mil millones de dólares del sólo Fondo), pero no ha sido suficiente. La cesación de pagos está como inscrita en el horizonte. Se le añade una crisis de gobernabilidad: un presidente indeciso, con acusaciones de corrupción en su entorno, entregó el poder económico al conservador Domingo Cavallo, el inventor de la nueva política monetaria en 1991. El presidente De La Rúa tiene que gobernar con un Congreso dominado por la oposición peronista dirigida bajo cuerda por Menem, y quien le lleva la vida dura en la calle al mover a los sindicatos. Su propia coalición, la que lo llevó a la presidencia, se dispersó y paraliza al ejecutivo<sup>13</sup>.

El otro problema que, en 2001, preocupa a Estados Unidos es la situación colombiana y la gestión del Plan Colombia que dividía la administración Clinton y parece dividir la administración Bush. Están por una parte, los que frente a la producción y el tráfico de drogas y a la situación seria de orden público piensan en soluciones militares aún aceptando, sin creer en su éxito, las negociaciones de paz del presidente Pastrana. Por otra parte, están los que piensan, en Washington, que no hay soluciones militares y que sólo la negociación llevaría a cierta consolidación del gobierno. Estos aceptan que la presión militar es la que debe obligar, sobre todo a las FARC, a negociar seriamente. Ni los unos ni los otros piensan en una intervención militar directa y consideran su aporte en términos de material bélico y logístico, en inteligencia y en asesoría en las técnicas de combate. Temen cierta contaminación hacia los países vecinos de Colombia y desearían un gobierno más fuerte, algunos dicen más legítimo, en Bogotá. Observan con desconfianza al presidente de Venezuela en torno a estos problemas.

<sup>13</sup> ADDA, Jacques. Un peso trop pesant, *Alternatives économiques*, París, n° 196, Octobre de 2001.

El 11 de septiembre hizo que América Latina perdiera prioridad en la agenda, por la absoluta que se da al Medio Oriente. No es el momento para Estados Unidos de abrir nuevos frentes en otras partes del mundo y las negociaciones prosiguen a ritmo lento. A nivel del ejecutivo se diferencia perfectamente el terrorismo internacional que puede amenazar a los intereses norteamericanos y la actuación guerrillera colombiana que puede afectar a ciudadanos norteamericanos dentro de los límites de Colombia, lo que es inaceptable. Tal vez con la excepción de México, el presidente Bush deja sueltas muchas ruedas de su administración, en particular en política exterior, a menos que estén relacionadas con su preocupación esencial por el Medio Oriente, en la que tiene bastante que ver su experiencia petrolera.

#### B. ¿Cómo ve América Latina a Estados Unidos hoy?

El divorcio histórico entre gobernantes complacientes y temerosos de Estados Unidos y opiniones públicas hostiles a un país que consideraban prepotente e imperialista, ha disminuido con el surgimiento, en los quince últimos años, de capas medias admiradoras del modelo económico y del modelo de consumo norteamericano.

La visión gubernamental depende fundamentalmente de dos circunstancias en las que las ideologías tienen poco que ver: el tipo de problemas que tiene el país y que pueden entrar en la agenda bilateral, y en qué medida piensan que la solución o parte de ella está en Washington o en organismos internacionales en los que Washington pesa en forma decisiva, como la deuda, la inversión, las exportaciones, con modelos económicos cada vez más proyectados hacia el exterior por la apertura.

La segunda circunstancia es prácticamente geográfica: la menor o mayor distancia entre el país y Estados Unidos. Desde este punto de vista los dos países más en la sombra de Estados Unidos, de manera diferente, México y Cuba. Ambos

sienten perfectamente, aunque reaccionan de manera distinta, el peso de esta proximidad. En una segunda fila podríamos poner países más distantes pero que, por razones determinadas, no pueden ni deben desconocer a Estados Unidos: sería el caso de Colombia con el complejo, todavía presente, de Panamá; sería también el caso de Venezuela que sabe que "su" petróleo es, en fin de cuentas, reserva estratégica norteamericana. Más lejanos son países como Brasil, sin complejo, por sus convicciones nacionalistas, o Chile y Argentina, cuyas relaciones son diversificadas y, hasta cierto punto, son más cercanos de Europa que del norte del continente.

Impresionados por las dificultades de la elección presidencial norteamericana de 2000, todos, con excepción de México, pensaron que se iban a encontrar con una administración débil. La pérdida del control del Senado por el partido republicano fortaleció esta convicción. Fuera del Presidente, pocas figuras destacadas de la administración han tenido contactos con América Latina. Sólo se puede mencionar el embajador ante las Naciones Unidas, Negroponte, quien estuvo vinculado a América Central, lo que le puede dar una visión distorsionada del resto del subcontinente.

El 11 de septiembre ha modificado esta visión. Todos los gobiernos, incluyendo a su manera el de La Habana, manifestaron su repudio al terrorismo y casi todos apoyaron la respuesta militar. Se dan cuenta que, por un tiempo indeterminado, el presidente Bush se va a dedicar casi exclusivamente a la lucha contra Ben Laden y sus aliados, reales, eventuales o supuestos. Personalmente ni él ni el Secretario de Estado van a tener un gran protagonismo en América Latina (el atentado interrumpió el primer viaje de Colin Powell) con, probablemente, la excepción de México. Por lo tanto, la relación va a estar en manos de personas importantes pero no de primer plano, como el secretario del comercio, o de otros funcionarios de menor rango, con poca capacidad de decisión o, peor aún, actuando con descoordinación entre sí. Una diplomacia eficaz y experimentada podría sacar ventajas de estos conflictos burocráticos para aumentar su autonomía; son pocos los países latinoamericanos que la poseen o se atreven a usarla.

Existe otro aspecto, vinculado a la vez al 11 de septiembre y a la situación económica norteamericana que va a afectar las relaciones.

En crisis Estados Unidos, con menos recursos económicos y grandes gastos impuestos por la lucha en el oriente, tendrán menos disponibilidad de créditos, de materiales, por ejemplo militar, y menos propensión a concesiones en materia comercial.

Los atentados perpetrados por extranjeros que ingresaron a Estados Unidos han generado cierta desconfianza y xenofobia que volvería difícil para el Congreso, concesiones en materia de inmigración.

La crisis económica ya ha afectado a las economías del sur y la situación argentina contamina, real o psicológicamente al resto del subcontinente. Después de haber crecido 4.5 % en 2000 el PIB de Brasil sólo debe crecer el 0.5% en 2001 (si no decrece a finales del año). El FMI le otorgó a Brasil un préstamo de 15 mil millones de dólares para sostener el real. Las dificultades, que no son iguales, de los dos principales países de Mercosur repercuten sobre los otros países miembros y paralizan la integración al multiplicarse el uso de las cláusulas de salvaguardia o las medidas unilaterales. En estas condiciones no se va a avanzar hacia una moneda común que era una de las tareas propuestas. Peor aún, la tentación argentina de adoptar el dólar como moneda volvería imposible esta meta. Una alternativa pero de graves consecuencias internas y externas, sería, para 2002 una fuerte devaluación de la moneda argentina. En este país las previsiones para 2001 apuntan a una baja del PIB de - 2%. Esta situación repercute también sobre Chile y Colombia países afectados por la baja del precio de sus exportaciones. En el año 2000 Colombia tuvo la suerte de la subida de los precios del petróleo que le permitió salir adelante; esta circunstancia no se repite en 2001.

Los acuerdos conseguidos en la OPEP permitieron a Venezuela aumentar sus ingresos por petróleo y al presidente Chávez cubrir un mayor gasto social. Es el único país que, de momento, logra mantener su actividad económica.

Todos los gobiernos creen o quieren creer en una crisis de corta duración en Estados Unidos. Piensan que ayudará a ello la reacción del pueblo norteamericano al 11 de septiembre que, al provocar mayores gastos, puede sostener a la economía. Por lo tanto actúan como si fuera un mal momento que se debe atravesar aún a punta de expedientes. Los mensajes que reciben del entorno internacional son confusos. El FMI y el Banco Mundial han hecho rectificaciones dramáticas a sus posiciones tradicionales aceptando ahora que existen características nacionales por las que no todas las privatizaciones son buenas, que no siempre la apertura debe ser total y pronta y que los estados tienen funciones económicas que cumplir. Los gobiernos que se adhirieron sin condiciones al llamado consenso de Washington tienen ciertas dificultades para acomodarse a este nuevo discurso y hacerlo entender de sus elites dirigentes.

Varios de ellos, pensando que la coyuntura europea es mejor, se acercaron hacia la Unión donde no faltaron las promesas, pero fueron más las buenas palabras que las ayudas concretas y las orientaciones son diferentes según las capitales: Madrid y París, Bruselas y Berlín dan su propia versión de la política de la Unión aun en el caso de una zona que no es prioritaria para ellos como es América Latina (con la excepción de Madrid).

Desconcierta en América Latina el desdibujamiento presente del papel de varias organizaciones internacionales: las Naciones Unidas muy discretas y sin protagonismo diferente a lo asistencial en la crisis que estalló el 11 de septiembre. Rusia, China, Francia y otros reclaman, sin embargo, que sea el marco apropiado para buscar una solución a la crisis. Estados Unidos se reserva el derecho de informar o no informar al Consejo de Seguridad mostrando así su preferencia por lo unilateral. Esta relativa marginación de la ONU le resta protagonismo a América Latina. Tampoco pasa la OEA, la organización regional, por un buen momento. Los acontecimientos mundiales, pero también los del continente se desarrollan sin tenerla en cuenta. Organismos como el Grupo de Río que habían demostrado su utilidad en el pasado parecen no tener opinión ni capacidad de propuesta. Hay como un sálvese quien pueda donde cada quien se ocupa de lo suyo y busca el trato directo con los

grandes. Sólo Mercosur intenta salvar los avances que había realizado pero con grandes dificultades. España ha multiplicado los contactos con América Latina para mejorar sus capacidades dentro de Europa y con Estados Unidos en previsión de su presidencia de la Unión Europea en el primer semestre de 2002. Esta actuación evidencia también una preocupación por sus inversiones en América Latina: los bancos BSCH y el BBVA, Telefónica, Iberia, Repsol etc., que pueden repercutir sobre la coyuntura en la península en caso de sufrir pérdidas. Estas preocupaciones ha llevado al gobierno Aznar a acercarse a dos presidentes afines como son Fox y Pastrana. No se puede, en las presentes circunstancias, esperar más que declaraciones retóricas de la futura cumbre de jefes de estado de América Latina y la Unión Europea.

### C. Amenazas hoy

La percepción de las amenazas en el hemisferio es muy distinta según se sitúe uno en Washington o en cualquier capital latinoamericana.

Para Washington las amenazas son las que pueden afectar su seguridad, noción que se va a reevaluar; las principales amenazas hoy no están en América Latina. Una excepción puede ser México cuya tranquilidad política y social es esencial para Washington, involucrando al orden público en el país y sobre todo en la frontera, pero tranquilidad también en los movimientos de población. México importa también en la medida en que es objeto de preocupación electoral para Bush. En 2000 el 65% de los latinos que votaron en la elección presidencial lo hicieron para Al Gore. Al constituirse en primera minoría, esta población se vuelve decisiva en términos electorales y, de no cambiar su preferencia, compromete la eventual reelección de Bush. Ciertos gestos hacia los mexicanos que constituyen la mayoría entre los latinos en Estados Unidos no tienen otro objeto.

El tema de las drogas ha perdido importancia por varias razones: no hay aumento del consumo de cocaína en Estados Unidos y se presienten cambios de opinión, a nivel de los estados, en lo que se refiere a la marihuana. Las drogas sintéticas son cada vez más las que preocupan por su difusión creciente y muy poco tienen que ver con América Latina.

El temor a una seria epidemia por las esporas del ántrax o enfermedad del carbón, diseminadas por terroristas mal identificados relega, momentáneamente el problema de la droga procedente de América Latina a un segundo plano. Esto no significa que se va a bajar la guardia frente al narcotráfico sino que está perdiendo jerarquía entre las amenazas. Hasta cuándo, es lo que es difícil pronosticar.

Las autoridades norteamericanas no equiparan las guerrillas latinoamericanas, sobre todo colombianas, y el terrorismo procedente del Medio Oriente. Les preocupa cuando la guerrilla atenta contra ciudadanos o intereses estadounidenses y en la medida que pueden ser un factor de perturbación del orden en una región que quieren ver en calma. Preocupados por acciones militares en otra parte del mundo no están dispuestos a dejarse involucrar exageradamente. Todo consiste en definir lo que es exagerado. Bien es verdad que ciertos políticos republicanos, y algunos militares, han hecho declaraciones sobre organizaciones terroristas latinoamericanas. Para tomarlas en serio sería preciso aceptar que, al favor del 11 de septiembre, sectores republicanos de extrema derecha han recuperado posiciones que, inicialmente, no les había dado Bush. Es prematuro, hoy por hoy, hacer esta afirmación. Los dilemas que se mencionaban en la primera parte tienen plena vigencia en lo que se refiere a América Latina.

El 11 de septiembre no genera un orden internacional nuevo o diferente. Sí modifica la percepción que tienen Estados Unidos de su situación en el mundo. Se desmoronó la creencia de la población y los gobernantes en su invulnerabilidad. También se evidencia una dificultad para analizar las fuerzas que actúan en el mundo y sus motivaciones. Se dan cuenta que las respuestas que reposan únicamente sobre la fuerza aún cuando indispensables, son insuficientes. En esta crisis hay que

hacer política, revisar posiciones, barajar aliados y adversarios. Prevalece una variedad de cinismo: poco importa con quién, lo importante es vencer. El 11 de septiembre también calentó en los países musulmanes, y probablemente sin que se exprese netamente en otros, un difuso antiamericanismo. Pero si se critica a Estados Unidos, su prepotencia, su mesianismo, hay que saber en nombre de qué. Para que el mundo sea más democrático, más justo, en progreso o para que triunfen fuerzas oscurantistas, que poco se preocupan de bienestar o de progreso, que quieren devolvernos a un orden retrógrado.

Después del 11 de septiembre, cuyos efectos aún no son todos conocidos y que van a pesar por mucho tiempo, siguen los problemas que existían el 10 de septiembre. Estos son los que hay que resolver para no caer en manos de tal o cual Ben Laden, que los hay en muchas partes y con muchas caras.

La crisis económica en desarrollo también obliga a revisar el poder económico de Estados Unidos. Las importantes transformaciones de los veinte últimos años no han generado un capitalismo nuevo, que haya superado las crisis, que sea un factor de progreso generalizado. La crisis está presente y los ajustes se hacen en primer lugar sobre las espaldas de los más pobres, de los trabajadores a nivel nacional y, cada vez más, internacional sin que ellos tengan hoy una suficiente capacidad de defensa y de respuesta. En nuestro mundo de comienzos del siglo XXI hay más injusticia, más desigualdad, más explotación por parte de un capitalismo cosmopolita, sin valor de patria, sea en Estados Unidos, sea en Europa o en otras partes. Este capitalismo no quiere Estado si el Estado pretende ser redistributivo o establecer y hacer respetar reglas; pero sí lo reclama para reprimir la inconformidad o auxiliar a las empresas en dificultades. No está demostrado que el capitalismo y la democracia de mercado sean insuperables. Los hombres son los que hacen la historia y su capacidad de inventar, de generar utopías no tiene límites. El mundo cambia, parece por momentos que en una dirección y en otro momento cambia de rumbo. No solo hay que esperar la luz, hay que ir a buscar.

## Bibliografía

- CLERC, Denis: le retour des cycles, *Alternatives économiques*, París, n° 195, septembre de 2001.
- GILHODES, Pierre: un mundo, varias regiones, *Oasis 2000*, Bogotá, Universidad Externado, 2001.
- What's left? *The Economist*, Londres, vol.359n° 8221, 12 de mayo de 2001.
- *Le Monde*, París, 17 de octubre de 2001.
- CHALIAND, Gérard: Ce n'est pas une guerre, c'est le stade ultime du terrorisme classique, *Le Monde*, París, 18 de septembre de 2001.
- FUKUYAMA, Francis: Nous sommes toujours à la fin de l'histoire, *Le Monde*, París, 18 de octubre de 2001.
- HAAS, Richard: citado por De BEER, Patrice: Vers une nouvelle guerre froide, *Le Monde*, París, 17 de octubre de 2001.
- JAFFRELOT, Christophe: Le Pakistan est-il contrôlable? *Le Monde*, París, 19 de octubre de 2001.
- ADDA, Jacques: Un peso trop pesant, *Alternatives économiques*, París, n° 196, Octobre de 2001