

ASUNTOS INTERAMERICANOS EN LOS NOVENTA: CUMBRES Y LIBRE COMERCIO

*Gary Prevost**

Los últimos diez años han sido testigos de un desarrollo importante en el área de los asuntos interamericanos. Ha sido creado un proceso de cumbres del hemisferio occidental, que ha reunido a los jefes de los estados en tres ocasiones, y ha sido establecida una red formal para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con carácter hemisférico, en el año 2005. Se trata de una época en la que la atención del gobierno de los Estados Unidos se movió hacia asuntos mucho más amplios que su restringido tema focal de los años 80, concentrado en las guerras revolucionarias de Centroamérica.

EL PROCESO DE LAS CUMBRES

El proceso de las Cumbres de las Américas es un conjunto institucionalizado de encuentros al más alto nivel gubernamental de toma de decisiones, creado en 1994 para permitir las discusiones de temas comunes y problemas que enfrentan las naciones del hemisferio occidental.

Antes del encuentro de Miami, en 1994, se habían producido dos cumbres presidenciales. En 1956, líderes de diecinueve países se reunieron bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Panamá. La segunda cumbre tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, en abril de 1997 y agrupó también a diecinueve líderes hemisféricos más un representante de Haití. El último encuentro demandó la creación de un Mercado Común Latinoamericano que no involucrara a los Estados Unidos para el año 1980, y cooperación multilateral en el desarrollo de infraestructura, agricultura, control de armas y educación. Sin embargo, el mercado común nunca se materializó y en los años siguientes, el interés de los Estados Unidos en América Latina disminuyó. En 1994, bajo nuevas circunstancias internacionales, el proceso de las Cumbres fue restaurado en Miami y se ha regularizado con encuentros en Santiago de Chile, en 1998, y en

* El autor es Ph. D. en Ciencias Políticas y profesor de la St. John University, Minnesota, EE. UU.

Quebec, en el 2001. Además de los encuentros presidenciales se ha formado un Grupo de Revisión e Implementación de las Cumbres (GRIC, o SIRG, en inglés).

ALCA

El esfuerzo para unir las economías del hemisferio occidental en un solo acuerdo de libre comercio fue iniciado en la Cumbre de las Américas que se celebró en diciembre de 1994 en Miami. Los jefes de estado de treinta y cuatro naciones del hemisferio occidental, con la exclusión de Cuba, estuvieron de acuerdo en formar el ALCA y completar las negociaciones para el acuerdo en el 2005. Para llegar a esta meta, fue establecido un plan de trabajo por los ministros de comercio de los treinta y cuatro países, que involucraba conferencias periódicas y la creación de doce grupos de trabajo que iban a obtener y compilar información sobre el estado actual de las relaciones comerciales en el hemisferio. Estos doce grupos de trabajo fueron transformados después en nueve grupos negociadores.

En términos formales el proceso ha avanzado; los ministros de comercio se han reunido regularmente como se había planeado: en 1995 en Denver, 1996 en Cartagena, 1997 en Belo Horizonte, 1998 en San José, 1999 en Toronto, y 2001 en Buenos Aires. El encuentro de San José en marzo de 1998 hizo algunos progresos en impulsar el proceso del ALCA. La Declaración de San José fue aclamada por sus partidarios como comparable con la Declaración de Punta del Este en 1986, que lanzó la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. La comparación con Punta del Este es un giro optimista, ya que la Ronda Uruguay condujo eventualmente a un acuerdo comercial mayor y a la formación de la largo tiempo diferida Organización Mundial del Comercio (OMC). Sus partidarios dicen que la Declaración de San José, si es implementada, pudiera abarcar todas las áreas negociadas previamente en la Ronda Uruguay e ir más allá. En principio este punto de vista acerca de la Declaración de San José es razonable, pero el asunto de su real comprensión es el primer problema. Sus defensores argumentaron que la Declaración debía ser el foco primario de la Cumbre de las Américas que había sido citada para Santiago de Chile el mes siguiente. Dicho encuentro no actuó de manera significativa sobre los resultados de la reunión de San José. Solamente ratificó los principios generales de la Declaración y estuvo de acuerdo en un marco general de negociaciones que deben ser completadas para el 2004. La cumbre de Santiago en 1998 no logró impulsar adelante el proyecto del ALCA que había sido propuesto, a causa de un grupo de factores tanto en Estados Unidos como en América Latina. El presidente Bill Clinton no logró obtener del Congreso la autoridad de vía rápida necesaria para fortalecer su poder en las negociaciones comerciales. Sin un fuerte liderazgo de los Estados Unidos en el ALCA, las dudas acerca de la sabiduría del

proyecto comenzaron a crecer dentro de América Latina. Brasil cuestionó el dominio unilateral de los Estados Unidos y concentró más sus esfuerzos en el MERCOSUR y las relaciones comerciales con la Unión Europea. Después de 1998 el ímpetu del ALCA se retardó seriamente.

El proceso ganó un impulso renovado como foco primario de la Cumbre de las Américas de 2001 en Quebec. A pesar de las amplias demostraciones contra el ALCA que rodearon el encuentro, el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, renovó el compromiso norteamericano con el proyecto y señaló que el logro de la autoridad de vía rápida sería una prioridad de su administración en 2001. Hasta el momento de escribir este trabajo el presidente Bush no ha vuelto a ganar para la Casa Blanca la autoridad de vía rápida que necesita para poner en movimiento el ALCA, pero obtuvo una importante victoria a finales de 2001 cuando la Cámara de Representantes pasó la medida por el margen de un voto. La aprobación fue obtenida cuando Bush arguyó que la medida era parte de la "guerra contra el terrorismo". El éxito en el Senado durante el 2002 es también una posibilidad concreta. Si eso ocurre, Bush se encontrará en una buena posición para poner en movimiento el ALCA.

ANTECEDENTES

El incentivo para formar una organización comercial hemisférica debe ser colocado en el amplio contexto de la política de los Estados Unidos hacia América Latina y la cambiante escena internacional después de la Guerra Fría. Durante la mayor parte de los ochenta, la política de los Estados Unidos hacia América Latina se enfocó casi exclusivamente en las guerras revolucionarias en América Central. Después del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua en 1979, las políticas de las administraciones de Carter y Reagan se concentraron en frenar y revertir el ímpetu revolucionario generado por el derrocamiento de la dinastía de Somoza. Al mismo tiempo, estaban creciendo fuertes desafíos revolucionarios contra los gobiernos del El Salvador y Guatemala. Desde el punto de vista de los que decidían la política norteamericana, había una posibilidad real de tener tres gobiernos revolucionarios en el poder en la región con implicaciones significativas para los intereses norteamericanos. El arribo al poder en Granada, en marzo de 1979, del revolucionario Movimiento de la Nueva Joya y su acuerdo amistoso con Cuba también preocupó a los líderes de los Estados Unidos.

Para lidiar con estos retos a su hegemonía, el gobierno de los Estados Unidos lanzó un bien fundado programa de ayuda militar y económica. En El Salvador, la permanencia del gobierno existente ante el desafío revolucionario del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), fue garantizada por un programa masivo de ayuda económica y militar que alcanzó cerca de mil millones anuales al final de la década.

Después del breve flirteo de acomodo con los sandinistas nicaragüenses que realizó la administración Carter, la administración Reagan lanzó una guerra encubierta contra Nicaragua, utilizando partidarios del anterior dictador Somoza que operaban desde bases en Honduras. El proyecto fue controvertido en los Estados Unidos y provocó ásperas críticas de virtualmente todos sus aliados, pero se mantuvo en plena actividad durante toda la década. La implicación directa de los Estados Unidos en la guerra civil en Guatemala fue menor pero no menos intensa, basada fundamentalmente en las actividades de la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

En tanto que los diseñadores de la política concentraban su atención principalmente en Centroamérica, el resto de América Latina estaba sufriendo lo que más tarde se conocería como "la década perdida". Fue un período marcado por las dictaduras militares, espantosos pagos de la deuda y tasas de crecimiento lentas o negativas. La región recibía poca atención de la administración Reagan, que estaba muy contenta con los gobiernos militares a los que aceptaba como una poderosa barrera contra cualquier posible avance soviético o revolucionario. La implicación de los Estados Unidos en la crisis mexicana de 1982 y la Guerra de las Malvinas / Falklands, fueron sólo excepciones significativas en cuanto a su concentración en Centroamérica.

Los Estados Unidos volvieron su atención hacia México sólo cuando estuvo claro que la potencial falta de pago amenazaba los intereses del capital financiero. Sin embargo, a medida que la década de los ochenta se acercaba a su fin, fuerzas poderosas influyeron en un cambio del énfasis de los Estados Unidos y la creación de una nueva política norteamericana hacia Latinoamérica para los años noventa.

En la propia Centroamérica, el paisaje estaba cambiando. En Nicaragua los sandinistas habían vencido el desafío de los contras, pero a un gran costo para el proceso revolucionario que habían iniciado. Exhaustos por los años de guerra con los Estados Unidos, los sandinistas fueron sacados del poder en las elecciones de febrero de 1990.

En El Salvador la guerra civil arrastraba ya cerca de 70 000 muertos y ninguna de las dos partes era capaz de asestar un golpe mortal a la otra. La posibilidad de una solución negociada se discutía cada vez más por todos los partidos. El conflicto guatemalteco había llegado también a un punto muerto y como resultado se iniciaban las conversaciones entre los rebeldes y el gobierno.

Importantes sucesos fuera de América Latina estaban creando también un contexto político nuevo para el ALCA. La crisis del socialismo en Europa del Este alcanzó proporciones gigantescas. La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 y los cambios políticos subsecuentes en Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria y Rumanía debilitaron el bloque socialista encabezado por la Unión Soviética y estimularon a los líderes occidentales a declararse victoriosos en la Guerra Fría.

La repercusión en América Latina fue que esos cambios globales, combinados con la espiral descendente de las guerras civiles centro-

americanas, proporcionaron un nuevo impulso para una nueva política hacia la región que celebraba el triunfo de la democracia política y la libre empresa. El debilitamiento de la Unión Soviética como una superpotencia rival condujo a los Estados Unidos a mirar el mundo en términos de centros regionales de poder basado tanto en lo económico como en lo militar. En esta visión del mundo los mayores rivales de los Estados Unidos serían sus principales competidores económicos, Japón y la Unión Europea.

En 1989 George Bush lanzó la Iniciativa para las Américas, un programa que concentraba las relaciones Estados Unidos – América Latina más bien en asuntos económicos que de seguridad y, en su versión final, proporcionó las bases para el Área de Libre Comercio de las Américas, posicionando a los Estados Unidos para competir con sus rivales de Europa y Asia en el siglo *xxi*. Las bases de esta nueva política se conocen como el Consenso de Washington. Contienen tres elementos. Primero, llamó a la reducción y revisión del papel económico del Estado. Los gobiernos latinoamericanos no debían concentrar sus recursos en subsidios sociales sino en inversiones en la salud, la educación y la infraestructura. La desregulación ocurriría, permitiendo a las fuerzas del mercado seguir su curso. Segundo, el Consenso arguyó que los gobiernos latinoamericanos debían vender las empresas de propiedad estatal al sector privado y reducir así el déficit público por medio de la venta simultánea y la eliminación a largo plazo de los subsidios a las empresas ineficientes. Tercero, los gobiernos latinoamericanos debían revisar drásticamente sus políticas comerciales mirando hacia afuera en busca de mercados, más que principalmente hacia adentro. Se produciría una reducción dramática de los aranceles y otras barreras a la importación. Este plan estaba basado en la creencia de que la protección excesiva de la industria doméstica creó distorsiones costosas que penalizaron las exportaciones, castigó a los consumidores domésticos y estimuló las ineficiencias. Bajo esta visión, la política comercial y el estímulo de la empresa privada eran complementarios. En suma, el Consenso de Washington abogó por la adopción del capitalismo de libre mercado en toda América Latina.

Este enfoque coincidía muy estrechamente con las fórmulas económicas que habían sido exigidas a los líderes latinoamericanos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los años ochenta. Con pocas opciones para escoger, los líderes de América Latina han aceptado ampliamente y comenzaron a revertir sus políticas de propiedad estatal y proteccionismo, durante largo tiempo mantenidas. Al final de los noventa, más de quince mil millones de deuda externa habían sido retirados mediante conversiones deuda / equidad en la privatización de compañías de propiedad estatal en Argentina, Brasil y México. A medida que la década se acercaba a su fin fueron electos varios líderes políticos comprometidos con el Consenso de Washington: Collor de Mello en Brasil, Menem en Argentina, Pérez en Venezuela, y Alwyn en Chile. Los cambios en la filosofía económica tuvieron efectos in-

medios. Solamente en 1991 fluyeron hacia la región diez mil millones de dólares en inversiones directas, un incremento del 20 por ciento del valor total.

TLCAN

En este contexto los Estados Unidos iniciaron un proyecto que iba a ser un importante punto de partida para la eventual realización del proyecto del ALCA. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), fue revelado en agosto de 1992 y firmado por los líderes de Canadá, los Estados Unidos y México en octubre del mismo año en San Antonio, Texas. Después de su ratificación por las legislaturas de los tres gobiernos, entró en vigor en enero de 1994. Construido sobre un acuerdo bilateral Estados Unidos-Canadá iniciado en 1989, el TLCAN creó uno de los mayores bloques comerciales del mundo con una población de 370 millones y una producción económica combinada de 6 trillones de dólares, un rival digno de respeto para la Unión Europea.

Sostenido por la exitosa implementación del TLCAN, a principios de 1994, la administración Clinton promovió y hospedó la cumbre de las Américas, en el mes de diciembre en Miami. Asistieron 34 jefes de Estado, con la notable ausencia de Fidel Castro; fue el primer encuentro de este tipo desde 1967.

Debe hacerse notar que la reunión de 1967 proyectó un plan de integración económica que nació muerto. La de 1994 representó la afirmación de Estados Unidos a Latinoamérica de que no sería despreciada en el siglo *xxi*. Los Estados Unidos propusieron inicialmente una amplia agenda para el encuentro que incluía un rango de asuntos que iban desde el tráfico de drogas y la corrupción a la protección ambiental. Esta amplia agenda fue rechazada por los líderes latinoamericanos como falta de concentración y potencialmente intrusa en su soberanía. En las negociaciones previas a la reunión se acordó que el foco principal del encuentro debía ser la formación del ALCA. La retórica del presidente Clinton ante los asistentes —“una línea divisoria en la historia del continente”— fue probablemente inflada. Lo que las partes acordaron fue un marco para las negociaciones, que debían completarse en diez años, o sea, el 2005.

Como se hizo obvio después de la reunión, había realidades políticas tanto en los Estados Unidos como en América Latina, que moderaron la percepción de que la creación del ALCA era algo decidido.