

La estrategia del nuevo imperio norteamericano en la Gran Cuenca del Caribe después del fin de la guerra fría y en los albores del siglo XXI (1989-2003): los aspectos político-económicos

Dr. Carlos Alzugaray

El fiel de América está en las Antillas, que serían, si esclavas, mero pontón de la guerra de una república imperial contra el mundo celoso y superior que se prepara ya a negarle el poder –mero fortín de la Roma americana– y si libres –y dignas, de serlo por el orden de la libertad equitativa y trabajadora– serían en el continente la garantía del equilibrio, la de la independencia para la América española aún amenazada y la del honor para la gran república del norte, que en el desarrollo de su territorio –por desdicha feudal ya, y repartido en secciones hostiles– hallar más segura grandeza que en la innoble conquista de sus vecinos menores, y en la pelea inhumana que con la posesión de ellas abriría contra las potencias del orbe por el predominio del mundo. José Martí.

La historia del Caribe es la historia de las luchas de los imperios contra los pueblos de la región para arrebatárles sus ricas tierras; es también la historia de las luchas de los imperios, unos contra otros, para arrebatarse porciones de lo que cada uno de ellos había conquistado; y es por último la historia de los pueblos del Caribe para libertarse de sus amos imperiales. Juan Bosch.

Pudiera resultar paradójico que se inicie un texto que apunta al siglo XXI apelando a frases escritas en los dos siglos anteriores por insignes dirigentes políticos y valiosos intelectuales caribeños. Sin embargo, si algo nos enseña la ciencia social contemporánea es que ningún fenómeno puede analizarse objetivamente sin una referencia a su devenir histórico. Lo que escribieron Martí y Bosch en su tiempo tiene una especial relevancia para lo que está sucediendo hoy en el Gran Caribe y así lo piensa demostrar el autor este texto. Históricamente, la región ha sido objeto preferencial de la política imperial norteamericana. Desde los padres fundadores hasta George W. Bush, la Cuenca del Gran Caribe¹ ha sido considerada de capital importancia para la vo-

¹ Utilizo la definición amplia de la Cuenca del Gran Caribe que comprende a todos los países relacionados con ese 'Mediterráneo americano', incluso México, Centroamérica, Panamá, Colombia, Venezuela y las Guyanas. Para una explicación de mis argumentos para ello, véase 'Seguridad nacional en la cuenca del Caribe', en VV.AA., *Sistemas políticos: poder y sociedad (estudios de casos en América Latina)*, Caracas, Centro de Estudios sobre América (CEA) y Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Editorial Nueva Sociedad, 1992, pp. 21-46.

luntad imperial de las elites gobernantes en el Coloso del Norte. Las razones para ello son evidentes.

Dentro del movimiento expansionista de los Estados Unidos en el siglo XIX, las tierras que rodean el Mar Caribe fueron estratégicamente prioritarias. Con el decursar de los años, al interés geopolítico se añadió el económico. La región ha sido siempre objeto del más crudo intervencionismo político norteamericano. Asimismo, lo ha sido en el plano militar, sobre todo en el primer tercio del siglo XX, aunque también en fecha tan reciente como 1989, cuando las fuerzas armadas estadounidenses invadieron Panamá con el supuesto fin de arrestar al General Manuel Noriega por sus vínculos con el narcotráfico. No es una casualidad que el momento de más peligro para la humanidad en los últimos 50 años, que implicó la real posibilidad de un enfrentamiento nuclear devastador entre Washington y la Unión Soviética en 1962 durante la llamada ‘Crisis de los Cohetes Cubanos’, haya tenido lugar precisamente en el Caribe.² Aún hoy, cuando se escriben estas líneas, el llamado ‘Plan Colombia’ se perfila como un ejemplo de ‘conflicto de baja intensidad’, con una fuerte presencia militar norteamericana que pudiera escalar de la misma forma en que se hizo en Vietnam en la década de 1960.³

Como ha recordado Abraham F. Lowenthal, para las elites dirigentes norteamericanas, la región que comprende la Gran Cuenca del Caribe es la ‘tercera frontera’ de los Estados Unidos y un elemento esencial para la percepción que se tiene de la posición del país en el mundo. “Desde larga data ha sido aceptada la convicción de que un firme control de los Estados Unidos sobre las pequeñas naciones de la Cuenca del Caribe es vital para los intereses de los Estados Unidos.”⁴

Cuando los Estados Unidos han prestado atención especial a los problemas de la Cuenca, el resultado comúnmente ha sido el de conducir a políticas coercitivas y de fuerza, matizadas por un alto componente militar. Paradójicamente, cuando los Estados Unidos no han dedicado atención estratégica prioritaria hacia la subregión, por considerar su dominación consolidada y segu-

² Por ser este un trabajo acerca de la política norteamericana, utilizo la designación que se le ha dado comúnmente en los Estados Unidos a este acontecimiento: the Cuban Missile Crisis. Prefiero personalmente la designación cubana (Crisis de Octubre), aunque quizás sea más correcto desde el punto de vista científico la acepción dada por los rusos: Karaibskaya Kriza (Crisis del Caribe).

³ José de Córdoba, “Tense Borders, Ad Hoc Militias, U.S. Special Forces. Colombia: Washington’s Involvement Down South Grows Deeper as Iraq Endgame Is Played”, *The Wall Street Journal*, April 11th, 2003.

⁴ Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*, Edición revisada, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990, p. 163.

ra, su actitud ante ella ha sido por lo general la de un abandono francamente dañino, sin dejar por ello de utilizar sus instrumentos políticos y económicos de manera ingerencista. En esas etapas, a la Cuenca del Gran Caribe se le toma como el traspatio sin consecuencia y resulta difícil para gobiernos y actores sociales del área lograr que sus problemas y preocupaciones, causados en gran medida por políticas globales emanadas de Washington, sean tomados en cuenta por este inevitable vecino mayor, cuyas acciones repercuten inevitablemente sobre las vidas de los habitantes de las tierras caribeñas.

Pero esa es una característica tradicional del dominio imperial norteamericano. Vale la pena evocar la explicación que ha dado Helio Jaguaribe a este fenómeno, comparándolo con los métodos de dominación del Imperio Romano. Lo expuesto por Jaguaribe es aplicable tanto al presente como al pasado de las relaciones de esta República Imperial con sus ‘provincias’ en el Gran Caribe:

Estados Unidos, distintamente, ve en el sistema de dominación que está formando —y que no es concebido como un imperio— sólo una oportunidad de ventajas económicas a la metrópolis estadounidense, y no considera los intereses propios de las regiones dominadas. No hay en el sistema jurídico estadounidense un equivalente al *Jus Gentium* (del Imperio Romano). Por el contrario, existe la arbitraria imposición de leyes estadounidenses al mundo exterior, mediante una combinación de intimidación coercitiva y abusivas exclusiones del mercado estadounidense. En vez de desarrollar, como Roma lo hizo en sus provincias, la capacidad productiva local y asegurarles mercado en todo el Imperio, el proceso de globalización patrocinado por Estados Unidos genera, en nombre de las ventajas —reales y supuestas— de la libertad de comercio, la destrucción de las industrias subcompetitivas del Tercer Mundo —y muchas también de Europa— haciendo que aquellos países retornen al subdesarrollo de la producción de materias primas y de la importancia de productos finales.⁵

Entre 1989 y 2001, las clases dirigentes norteamericanas han venido utilizando la política exterior de su gobierno con el objetivo de conformar un nuevo orden internacional que favorezca sus intereses y les permita controlar tanto a la elite dominante transnacional como las principales instituciones de que se vale esa elite para hacer del planeta un ente gobernable bajo su tutela so-

⁵ Helio Jaguaribe, “MERCOSUR y las alternativas al orden mundial”, en *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*, Francisco Rojas Aravena (compilador), FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 1998, pp. 136-137.

cial. Pero este no ha sido un proceso exento de contradicciones. Dentro de la clase burguesa norteamericana hay una evidente disparidad de criterios entre el sector transnacional, que tiene cierto grado de conciencia sobre la necesidad de crear un orden hegemónico consensual multilateral,⁶ que ha sido el preponderante en las administraciones de Bush (padre) y Clinton, y el sector más conservador, que tiene una visión de supremacía unilateral, que estuvo representado fuertemente en la primera administración Reagan y ha ganado importantes posiciones en la administración de Bush (hijo). Jorge Domínguez ha hecho un excelente trabajo de contrastar estos dos enfoques distintos en las relaciones interamericanas, aunque señala que ambos estarán presentes en las respuestas norteamericanas a los desafíos de su poder imperial en América Latina y el Caribe.⁷

La necesidad de controlar los procesos sociales que se producen a escala global ha transformado sustancialmente la agenda de la política exterior estadounidense, lo cual ha tenido su reflejo en las acciones que ha desarrollado en la Cuenca del Gran Caribe. Sin embargo, a diferencia de períodos anteriores, desde 1989 no se puede hablar de una política hacia la Cuenca, sino de la aplicación al Caribe de políticas globales o hemisféricas. Esas políticas giran alrededor de 4 grandes temas: libre comercio e inversiones, promoción de la democracia, política de seguridad y asuntos migratorios.

Es interesante apuntar aquí que dos recientes obras de académicos de posiciones políticas divergentes, Peter Gowan y Andrew J. Bacevich, demuestran fehacientemente el carácter mítico de la noción de que los Estados Unidos no han tenido en todos estos años una clara estrategia de dominio mundial. Para Gowan, profesor de la Universidad de North London y editor de las revistas de izquierda *New Left Review* y *Labour Forces on Eastern Europe*, esta estrategia consiste en “consolidar a los Estados Unidos como la potencia que controlará los principales desenlaces económicos y políticos a escala global en el siglo XXI.” Según la hipótesis de Gowan, este proceso se lleva a cabo montado sobre dos carriles: por un lado “el movimiento de las relaciones sociales dentro de los estados a favor de intereses crediticios y rentistas”; por el otro “la apertura de la

⁶ El modelo para este orden hegemónico es el propuesto por Gramsci. Véase Robert W. Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relations: an Essay in Method”, in **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**, Stephen Gill (compilador), Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1993, pp. 49-66.

⁷ Véase “The Future of Inter-American Relations: States, Challenges, and Likely Responses”, in *The Future of Inter-American Relations*, Jorge I. Domínguez (compilador), An Inter-American Dialogue Book, Routledge, New York, 2000, pp. 3-34.

economía política de los estados a la entrada de productos, compañías, flujos de capital y operadores financieros de los países centrales, haciendo que las políticas públicas estatales dependan de acontecimientos y decisiones tomadas en Washington, Nueva York y otros centros capitalistas principales.”⁸

Para Bacevich, profesor y director del Centro de Relaciones Internacionales de la Universidad de Boston, los que han trazado la estrategia de política exterior norteamericana desde 1989 —y ello incluye tanto a George W.H. Bush como a William Clinton y George W. Bush— hasta la actualidad, han actuado con “un claro y definido propósito en mente.”

“Ese propósito es el de preservar y, donde sea posible y coincidente con los intereses de los Estados Unidos, expandir un imperio Americano. El aspecto central de esta estrategia es un compromiso con la apertura global —eliminando las barreras que inhiben el movimiento de bienes, capitales, ideas, y personas. Su objetivo último es la creación de un orden internacional abierto e integrado sobre los principios del capitalismo democrático, con los Estados Unidos como el garante final del orden y sancionador de normas.”⁹

La economía política de la estrategia hacia el Gran Caribe

A diferencia de la etapa inmediata anterior, en que predominaron los asuntos de seguridad nacional a partir de una visión geopolítica del conflicto con la Unión Soviética, las administraciones norteamericanas desde 1989 han priorizado los temas económicos y en particular, la búsqueda de acuerdos de libre comercio que sustenten el dominio norteamericano en América Latina y el Caribe, lo cual ha repercutido sobre la Cuenca. En realidad, la estrategia económica de las tres administraciones contiene los intereses tradicionales de la política exterior económica norteamericana: abrir los mercados mundiales a los productos propios, haciendo el mínimo de concesiones en cuanto a la apertura de su mercado doméstico; fomentar un clima propicio en todos los países para las inversiones de las grandes, medianas y pequeñas empresas estadounidenses; dominar las negociaciones comerciales y financieras internacionales en función de la agenda de los Estados Unidos y en detrimento de sus principales adversarios, Japón y la Unión Europea; y mantener la preminencia tecnológica en cualquier sector que ello sea posible.

⁸ Peter Gowan, *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance*, Verso, London, 1999, pp. vii-viii.

⁹ Andrew J. Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Mass: Harvard University Press, Cambridge, 2002, p. 3.

Un objetivo complementario de esta estrategia ha sido la de fortalecer el sector rentista y crediticio de las burguesías de los países subdesarrollados con el fin de que los mismos sirvan de elementos legitimador es de la política imperial dominante. Este sector, en el plano político, ha sido denominado como el de los *technopols*, una elite de políticos formados en la concepción de que el centro de las reformas implantadas en América Latina y el Caribe durante la década de 1990 debe estar en la liberalización de los mercados y los sistemas políticos de la región.¹⁰

En el plano económico, la política de los Estados Unidos hacia la Cuenca, salvo raras excepciones, resultó una secuela de la más amplia seguida en el hemisferio. Aunque en el plano económico la administración de Bush (padre) será recordada sobre todo por el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas en 1990 y la conclusión exitosa de la primera etapa negociadora para la firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, como se le conoce comúnmente), debe tenerse en cuenta el significativo antecedente que representó el Plan Brady, ideado en 1989 con el objetivo de buscar una solución al agudo problema de la impagable deuda externa de América Latina y el Caribe. El Plan Brady fue la base sobre la cual se erigió el llamado Consenso de Washington¹¹ adoptado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a instancias de los Estados Unidos, como criterio estricto para el otorgamiento de nuevos préstamos a países endeudados, bajo el eufemismo de ‘ajuste estructural’. El Consenso, formulado por John Williamson, consistía en tres grupos de recetas:

- Reducir y revisar el papel económico del estado disminuyendo ante todo los gastos sociales y desregulando las economías nacionales para permitir el libre juego de las fuerzas del mercado.
- Apoyar al sector privado mediante la eliminación de subsidios, la liberalización del régimen de inversión de capitales foráneos y la privatización de las empresas públicas.
- Revisar la política comercial, eliminando todo tipo de tarifas o barreras para las importaciones.

¹⁰ Véase Jorge Domínguez, “Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s”, in *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Jorge Domínguez (compilador), PA: The Pennsylvania State University Press, University Park, pp. 1-48.

¹¹ Véase John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, in *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*, Jeffrey Frieden, Manuel Pastor Jr. y Michael Tomz (compiladores), Westview Press, Boulder, CO., 2000, pp. 18-23.

Aunque el Plan Brady y el Consenso de Washington fueron diseñados primariamente teniendo en mente el caso de México, país clave para la Gran Cuenca del Caribe, varios gobiernos latinoamericanos y caribeños se acogieron al mismo. Como ha señalado Duncan Green, estas políticas han llevado a la región a un callejón sin salida y, paradójicamente, están muy lejos de resolver el problema que las originó, el pesado fardo de la deuda externa.¹²

No dejan de tener razón quienes afirman que la Iniciativa para las Américas del presidente Bush constituyó un cambio en los enfoques norteamericanos hacia la problemática hemisférica. Pero sería un error considerar que, por esa razón, constituyó un caso en el que los Estados Unidos tuvieron en consideración los intereses latinoamericanos y caribeños para diseñar su política. En este sentido, vale recordar la advertencia que hiciera el presidente Fidel Castro en la I Cumbre Iberoamericana de Guadalajara en 1991:

Siempre hay un canto nuevo de sirenas para los eternos navegantes en que nos hemos convertido. No hablo ya de bloqueos, guerras sucias, invasiones mercenarias o con el empleo de las fuerzas armadas de la potencia militar más poderosa de este mundo, que se han repetido escandalosamente a nuestra vista en este hemisferio durante las últimas décadas; me refiero a ilusiones como la Alianza para el Progreso, el Plan Baker, el Plan Brady, y la última de las fantasías: una Iniciativa para las Américas.¹³

La administración Clinton obtuvo dos tempranos éxitos en la consecución de su estrategia respecto al TLCAN. Primeramente, negoció exitosamente acuerdos complementarios en materia medioambiental y de derechos laborales. En segundo lugar, el presidente logró el apoyo congressional necesario para que se aprobara el acuerdo. Fue así que el NAFTA entró en vigor el 1 de enero de 1994. A pesar de ello, México se vio afectado rápidamente por dos crisis paralelas: el levantamiento campesino de Chiapas y la crisis financiera de 1995. Esta última obligó a Washington a crear un paquete de ayuda que solventara la grave situación creada por la fuga de capitales y la caída de la moneda en el vecino sureño.

Como ha señalado el especialista británico E.V.K. FitzGerald, la implicación más importante del NAFTA para América Latina es la referida al régimen de inversiones extranjeras direc-

¹² Duncan Greene, *Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America*, Cassell, Londres, 1996, p. 205.

¹³ Fidel Castro, "Discurso en la Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, 18 de julio de 1991", en Fidel Castro, *Por un mundo de paz, justicia y dignidad: discursos en conferencias cumbre 1991-1996*, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, Ciudad de La Habana, 1996, p. 13.

tas (IED). “Las cláusulas sobre inversiones en el Tratado sobre NAFTA son de hecho el esbozo tanto para el Acuerdo Multilateral de Inversiones actualmente en negociación dentro de la OCDE como para las posibles negociaciones ‘Ronda del Milenio’ dentro de la OMC.”¹⁴

Para el resto de los países de la Cuenca del Gran Caribe, la firma del TLCAN tuvo consecuencias negativas, aunque no lo fueron en igual medida para todos. Estas afectaciones se hicieron sentir sobre todo entre los países que se habían beneficiado, si bien relativamente, con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CIB) ejecutada por Ronald Reagan. Como ha señalado David Lewis:

La implantación del TLC implica no solamente el acceso libre de productos mexicanos al mercado estadounidense, en competencia directa con los productos del país ICC (Iniciativa para la Cuenca del Caribe), sino que implica de por sí la pérdida neta de preferencia de la ICC ante las nuevas preferencias del TLC. La ventaja comparativa mexicana en costo de mano de obra, tamaño económico y capacidad productiva, infraestructura existente y geografía limítrofe con Estados Unidos, es muy superior en muchos sectores a la de los países ICC.¹⁵

Fue en ese contexto que se desarrolló la Cumbre de Miami en diciembre de 1994.¹⁶ Lanzada la idea por primera vez por el vicepresidente Albert Gore en México en diciembre de 1993, el proceso hacia la realización de la Cumbre estuvo marcado por un conjunto de disensiones internas alrededor de 3 temas comerciales entre el Ejecutivo y el Congreso: la autorización parlamentaria para la ‘vía rápida’ en el caso de ulteriores negociaciones comerciales hemisféricas; la adopción de un programa interino de comercio que resolviese las afectaciones que produjo el TLCAN a las concesiones hechas a países del Caribe durante la administración de Reagan; y la ratificación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. El triunfo republicano en las elecciones congresionales de 1994 dio al traste con la mayor parte del programa del Presidente y echó un cubo de agua fría sobre las perspectivas de que se aprobara la ‘vía rápida’ con la que Clinton pretendía presentarse en la ciudad floridana.

¹⁴ E.V.K. Fitzgerald, “Trade, Investment and NAFTA: The Economics of Neighborhood”, in Víctor Bulmer-Thomas y James Dunkerley, *The United States and Latin America: The New Agenda*, Institute of Latin American Studies, University of London, and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999, p. 115.

¹⁵ David Lewis, “Los acuerdos regionales de libre comercio y el Caribe: retos y oportunidades”, en *El Caribe y Cuba en la posguerra fría*, Andrés Serbín y Joseph Tulchin (compiladores), Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994, p. 161.

¹⁶ Cuba no fue invitada a este cónclave a pesar de su proclamado nombre: *Cumbre de las Américas*.

Como ha señalado Peter Smith, “los dirigentes latinoamericanos consideraban que la agenda de Clinton (para la Cumbre) estaban descolocadas y eran intrusivas e irrelevantes.”¹⁷ La mayor parte de los Jefes de Estado del continente presentes en Miami insistieron en la agenda económica, si bien es necesario señalar que pusieron especial énfasis en el logro de un área de libre comercio o ALCA, en la esperanza de que ello abriera las puertas del mercado norteamericano y atraería los capitales necesarios para su desarrollo. Los Estados Unidos, por su parte, realizaron especiales esfuerzos por obtener un acuerdo en materia de inversiones. Frente a la posición latinoamericana, sin embargo, a la delegación norteamericana no le quedó otro remedio que aceptar la meta de alcanzar un acuerdo para el 2005.¹⁸

Como señalara en su momento el especialista cubano Pedro Monreal:

Los gobiernos de la región trataron de aprovechar la Cumbre para continuar avanzando intereses particulares en el contexto de un eventual proceso de diálogo o negociación frente a los Estados Unidos; pero la agenda económica definida para la reunión está en abierta contradicción con las metas de desarrollo social que respecto a esos propios países los documentos de la Cumbre apuntan en otras partes.¹⁹

Poco más de dos años después, en septiembre de 1997, el presidente Clinton, ya en su segundo período como Primer Mandatario, solicitó al Congreso la renovación de la autorización de ‘vía rápida’ para negociaciones comerciales con otras naciones del hemisferio. Para la administración resultaba de vital importancia obtener este éxito con vista a encarar la próxima Cumbre, fijada para Santiago de Chile en abril de 1998. Los Estados Unidos enfrentaban varios desafíos. De un lado, varios proyectos latinoamericanos y caribeños de integración avanzaban y ello podría afectar los intereses norteamericanos. De otra parte, la Unión Europea había tomado la iniciativa de promover una Cumbre con América Latina y el Caribe y avanzaba en la negociación de acuerdos de distinto tipo con el MERCOSUR, México y Chile. Finalmente, las reformas neoliberales iniciadas a principios de la década enfrentaban cada vez mayor resistencia, una vez comprobada su inviabilidad como fórmulas para resolver los graves problemas de la región.

¹⁷ Smith, Ob. cit., p. 267.

¹⁸ Debe enfatizarse que lo acordado en Miami fue *concluir las negociaciones* en el 2005 y no lograr el libre comercio para esa fecha, como generalmente se asume por los medios masivos de comunicación.

¹⁹ Pedro Monreal, “El libre comercio hemisférico: multilateralismo modular, bajas prioridades y pobres expectativas”, en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XII, no. 24, julio-diciembre de 1995, Centro de Estudios sobre América, Ciudad de La Habana, p. 45.

El proyecto de ley encontró inmediata resistencia de un conjunto de fuerzas políticas, pero en particular de la AFL-CIO, la mayor organización norteamericana de trabajadores. Como resultado, la administración tuvo que reconocer que no llegaría a Santiago con el deseado instrumento.

Si la Cumbre de Miami tuvo escasa repercusión, la de Santiago tuvo menos. Nuevamente se produjeron largos comunicados y documentos repitiendo lugares comunes. Algunos actores secundarios, como Canadá, intentaron imprimirle al proceso negociador cierto dinamismo, pero todo quedó pendiente de la III Cumbre a celebrarse en Québec en el 2002.

El camino recorrido desde Santiago en 1998 hasta Québec en abril del 2001 estuvo marcado por aún mayores dificultades. De un lado, los Estados Unidos comenzaron a demostrar más interés en temas relacionados con la seguridad regional, en particular el narcotráfico. En este sentido, el Plan Colombia, con sus posibles repercusiones regionales, se ha convertido en el de mayor impacto en las relaciones interamericanas. De otro lado, varios países latinoamericanos y caribeños sufren agudas crisis económicas y sociales, como son los casos de Argentina y Ecuador, por ejemplo.

Sin embargo, otros acontecimientos mundiales obligaron al presidente Clinton y ahora a su sucesor a intentar hacer avanzar todavía con más fuerza el proyecto imperial del sector transnacional de la burguesía norteamericana. Como ha señalado la especialista francesa Janette Habel, “en realidad, después de la derrota de la OMC en Seattle, el ALCA aparece como herramienta de repuesto, una reserva estratégica que permitirá colar por la ventana lo que no pudo entrar por la puerta, en otras palabras, materializar a escala regional lo que no ha sido logrado a escala mundial.”²⁰

La presencia de una nueva administración republicana en Washington no cambió sustancialmente el proyecto hegemónico norteamericano, si bien debe reconocerse que al interior de los Estados Unidos se conjugan fuerzas que pueden dar al traste con el ALCA. De un lado están los movimientos sociales que señalan que el libre comercio, tal y como está concebido en el TLCAN (NAFTA), es una amenaza para las sociedades de la región y para el medio ambiente. De otro, están los partidarios conservadores de un unilateralismo más crudo en la política norteamericana,

²⁰ Janette Habel, ‘Vers le plus grand espace économique du monde: Intégration à marche forcée pour les Amériques’, en *Le Monde Diplomatique*, París, Octubre de 2000, p. 13.

para quienes el proteccionismo comercial es concomitante con los intereses nacionales de los Estados Unidos.

No debe olvidarse el hecho de que entre Santiago y Québec se produjo un considerable aumento de los movimientos populares de resistencia a las políticas neoliberales que caracterizan al actual proceso de globalización. Las demostraciones populares en Seattle, Praga, Ginebra, Sydney y otras ciudades donde se han reunido el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio ponen de manifiesto la bancarrota del pensamiento único y de las políticas promovidas por las potencias capitalistas a partir de dichas instituciones.

Así, el cónclave cimero de Québec será recordado más por las manifestaciones populares y por la Cumbre de los Pueblos que se dio en esa vieja ciudad de manera paralela y alternativa. Es sintomático que la Cumbre oficial se haya desarrollado prácticamente en la clandestinidad. Pocas reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno han tenido más opacidad tanto en sus principales manifestaciones como en sus acuerdos. Nuevamente se produjo un Plan de Acción, esta vez de 44 páginas. Después de los fracasos de Miami y Santiago, pocos esperan que este tenga algún resultado ventajoso.

Sin embargo, pasaron prácticamente dos meses antes de que se diera a conocer el proyecto de acuerdo para el ALCA. De otra parte, el texto publicado en la portada electrónica oficial tiene la mayor parte de sus formulaciones entre paréntesis, lo que indica la falta de acuerdo.

No obstante, el proyecto imperial norteamericano sigue siendo promovido por los Estados Unidos como la panacea que traerá beneficios tangibles a la región. Uno de los acuerdos más conspicuos de la Cumbre fue la adopción de una titulada “cláusula democrática” para acceder al futuro ALCA. No hubo, sin embargo, una “cláusula sobre la pobreza”, que es el problema que afecta a un mayor número de latinoamericanos.

La deuda social incurrida por las políticas neoliberales ha venido acumulándose en la región, como reconocen todos los organismos internacionales. La respuesta no es el libre comercio y mucho menos un ALCA orientado hacia una mayor apertura de las economías latinoamericanas y caribeñas a las inversiones de gigantes transnacionales interesadas solamente en incrementar su cuota de ganancia, aún al precio de mayor pobreza y mayores daños al medio ambiente, como ha sido el caso del NAFTA.

Lo que el sector transnacional de la burguesía norteamericana persigue con el ALCA es acoplar y fijar en un todo único las economías del hemisferio, lo cual facilitará incorporar a las burguesías transnacionales de todos los países latinoamericanos y caribeños a su proyecto hegemónico. Para este sector dominante, los beneficios concretos que se derivarían del ALCA para ellos y sus eventuales aliados en la región han sido enumerados recientemente en los siguientes términos:

El proceso del ALCA es una empresa compleja que indudablemente implica costos. Sin embargo, el ALCA también podría establecer un importante nuevo marco de oportunidades para la integración regional, la cooperación hemisférica y el crecimiento. Entre otras cosas, podría ofrecer posibilidades para alcanzar (1) un acceso más seguro a los mercados del hemisferio; (2) un estimulante incentivo para la transformación productiva y la preparación con vista a la globalización; (3) un potencial atractivo para nuevas IED; (4) una racionalización para las estrategias de integración regional existentes; (5) sinergias que contribuyan a un sistema multilateral más fuerte; (6) externalidades que ayuden a fijar la política de reformas.²¹

En realidad, como han recordado Víctor Bulmer-Thomas y Sheila Paige:

Desde la perspectiva norteamericana, el ALCA puede ser visto también como una versión de la Doctrina Monroe adaptada al siglo XXI. Es un sofisticado y mutuamente beneficioso instrumento estadounidense para restringir la influencia europea e incluso asiática. La conclusión exitosa de las negociaciones para el ALCA sin duda reforzaría aún más los lazos económicos, y probablemente también los políticos, entre los países de América Latina y los Estados Unidos y reduciría aún más los vínculos comerciales con la Unión Europea.²²

Estos especialistas británicos también han llegado a la conclusión de que detrás del ALCA hay objetivos no económicos, pues la asimetría existente entre la economía norteamericana y las de los demás países de la región “le da a los Estados Unidos una posición negociadora fuerte en torno a un considerable número de cuestiones con aquellos países más interesados en obtener acceso al mercado (estadounidense).”²³

²¹ Robert Devlin, Antonio Estevadeordal y Luis Jorge Garay, “Some Economic and Strategic Issues in the Face of the Emerging FTAA”, in Jorge Domínguez (compilador), *Ob. cit.*, p. 192.

²² Víctor Bulmer-Thomas y Sheila Page, “Trade Relations in the Americas: MERCOSUR, the Free Trade Area of the Americas and the European Union”, in Jorge Domínguez, *Ob. cit.*, p. 91.

²³ *Ibíd.*

La estrategia del ALCA ha traído varias consecuencias, que una vez más se han hecho sentir sobre todo en Centroamérica y los países insulares del Caribe. En los países del istmo, el proceso de integración regional ha sufrido un estancamiento desde 1998, que algunos especialistas atribuyen a la perspectiva de ingresar en el ALCA.

Los modelos de integración del esquema centroamericano y del NAFTA están basados en fundamentos teóricos diferentes. El modelo neoliberal que comenta el NAFTA o el ALCA no reconoce los beneficios que puede generar una unión aduanera, considera los tratamientos preferenciales entre socios regionales como obstáculos al libre comercio y es reactivo tanto a la creación de marcos institucionales de carácter regional como al establecimiento de políticas comunes. Promueve la apertura global de la economía por encima de planteamientos que introduzcan gradualidad y selectividad en el proceso.²⁴

Para los pequeños países del Caribe, la política económica exterior norteamericana ha sido particularmente dañina, como ha señalado Cedric Grant, ex Embajador de Guyana en los Estados Unidos:

En el fondo del carácter problemático de las relaciones económicas norteamericano-caribeñas está un enfoque discordante de la economía global. Como regla, los Estados Unidos sostienen el punto de vista neoliberal de que todos los países deben competir en el mercado internacional en igualdad de condiciones. Por su parte, las naciones caribeñas, aun cuando están ávidas de integrarse en el mercado global, señalan que su pequeño tamaño, sus más bajos niveles de desarrollo, y su estructura exportadora primitiva socavan su capacidad de participar eficazmente en la liberalización del comercio sin preferencias especiales global, o por lo menos su eliminación gradual.²⁵

Estas concepciones han estado en el origen de varios conflictos surgidos entre Washington y los países miembros del CARICOM, el más prominente de los cuales ha sido el del banano, pero que también han incluido problemas tales como las consecuencias nocivas de la descertificación de Jamaica, la presión norteamericana para la eliminación de los paraísos fiscales caribeños, la reducción de las cuotas azucareras en el mercado estadounidense, la demora del Congreso en adoptar una legislación que compensara a los países caribeños por las consecuencias negativas que para ellos tuvo la firma del NAFTA. Ello condujo a una notoria Cumbre celebrada en Bridge-

²⁴ Pedro Caldentey del Pozo, "Del ALCA a la reforma institucional: Malos tiempos para la integración", en *Pensamiento Propio*, Año 6, Nueva Época, no. 13, enero-junio de 2001, Editorial CRIES, Managua, p. 56.

²⁵ Cedric Grant, "U.S. Caribbean Relations", in *Foreign Policy in Focus*, vol. 5, no. 19, Interhemispheric Resource Center and Institute for Policy Studies, Washington, D.C., julio de 2000.

town, Barbados entre los Primeros Ministros de la región y el presidente Clinton en 1997 que no condujo a ningún entendimiento sustancial. Para estos países el proceso de negociación del ALCA ha sido particularmente frustrante.

Después del 11 de septiembre, la estrategia global norteamericana ha tomado contornos aún más preocupantes. No cabe duda de que la reacción de Bush y sus más cercanos colaboradores ha sido la de arreciar los aspectos más negativos del proyecto imperial: militarización, represión, guerra. En ese contexto, las perspectivas para la Cuenca se han tornado aún más complejas. En general, la elite dirigente norteamericana está insatisfecha con la respuesta latinoamericana y caribeña a su llamado a la “guerra contra el terrorismo” bajo el lema de que “quién no está con nosotros, está con los terroristas”. Se han detenido o estancado negociaciones incluso con países como México, que se consideraba privilegiado en su relación con los Estados Unidos gracias a los esfuerzos del presidente Fox y el canciller Jorge Castañeda. Paralelamente a ello, se ha firmado un Acuerdo de Libre Comercio con Chile y se negocia intensamente otro con Centroamérica. La promesa de una nueva Cumbre, esta vez en México, recaba poco entusiasmo, incluso entre firmes partidarios de la promoción del imperio.²⁶

Balance y perspectivas

Salvo el caso de México, la Cuenca del Gran Caribe no constituyó una prioridad para la política exterior económica norteamericana. El fin de la guerra fría, la desaparición de las amenazas percibidas por el auge de los movimientos populares en la región y la relativa mayor prioridad dada a los temas económicos globales y hemisféricos fueron las causas de esta pérdida de preminencia. Ello no significó, sin embargo, que disminuyera el interés de amplios sectores de la clase dominante, transnacional o no, en mantener y fortalecer su dominio en la subregión. No cambió en lo más mínimo la percepción de que en la Cuenca del Gran Caribe, como en ninguna otra región del mundo, tendrían que protegerse los intereses norteamericanos por cualquier medio que fuera necesario.

Solo un país recabó la atención sostenida de Washington y este fue México. En México se dan varias condiciones importantes que le otorgan alta prioridad. En primer lugar, Canadá y Mé-

²⁶ Véase Andrés Oppenheimer, “¿Una Comisión para las Américas?”, en *El Nuevo Herald*, 4 de septiembre de 2003, p. B10.

xico son los vecinos inmediatos de los Estados Unidos. En segundo lugar, el mexicano constituye el mercado más importante no ya del Caribe sino de todo el hemisferio. En México se dan las condiciones óptimas que busca el gran capital en tiempos de globalización: un mercado de consumo importante, una mano de obra barata y una clase dominante que se ha incorporado fácilmente al proyecto imperial norteamericano con su énfasis en fórmulas políticas y económicas neoliberales. Además, México tiene importantes reservas de dos productos que no han perdido importancia a pesar de las transformaciones globales: el petróleo y el gas. De otra parte, pueden provenir del territorio mexicano dos de las amenazas más inmediatas en la percepción de los sectores dominantes norteamericanos: el narcotráfico y la emigración descontrolada.

México seguirá siendo de alta prioridad para los Estados Unidos. Sin embargo, es necesaria una nota de cautela en cuanto a las perspectivas de las relaciones mexicano-norteamericanas. Si bien el sector transnacional de la burguesía mexicana logró ciertas concesiones de Washington en sus negociaciones para la firma del NAFTA, mucho más importantes que las que puede aspirar cualquier otro país de la subregión, a causa de su importancia estratégica para los Estados Unidos, esas concesiones están bien lejos de ser lo que se necesita para mantener la estabilidad del modelo de dominación implantado en México por ese sector. De ahí que la burguesía mexicana seguirá exigiendo nuevas concesiones, como ha sucedido con el presidente Vicente Fox y sus reclamaciones en materia migratoria.

En México y en otros países del Gran Caribe, como los centroamericanos, por ejemplo, se da la contradicción señalada por Peter Gowan entre la estrategia de apertura económica y la necesidad de estabilidad para mantener el dominio imperial.²⁷ Como lo demuestra el caso argentino, a mayor aceptación del Consenso neoliberal de Washington, mayores posibilidades de conflicto social. La búsqueda de lo que he llamado un Neo Consenso de Washington no tiene otra explicación.²⁸

México, con su amplia población indígena y sus gigantescos sectores de pobreza, es uno de los países de la región donde se manifiestan con más crudeza las viejas desigualdades heredadas del pasado, que no pueden ser resueltas por el modelo neoliberal impuesto. De otra parte, no

²⁷ Peter Gowan, *Op. cit.*, p. 128.

²⁸ Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, March 2003.

puede olvidarse la tradición nacionalista mexicana. A ello habría que añadir que en los últimos 10-15 años se ha notado un incremento en la voluntad de jugar un papel político más importante y en la capacidad de cabildeo de los sectores hispanos, mayoritariamente de origen mexicano, en los Estados Unidos. El creciente papel de la cultura hispana, que entra en contradicción con las percepciones del sector más conservador de la clase dominante norteamericana, hará más difícil el manejo de esta relación en la que están imbricadas numerosas fuerzas políticas y sectores sociales en los Estados Unidos y México.

Fuera de México, el interés norteamericano en la Cuenca del Gran Caribe se caracterizó por períodos de luz y de sombra, pero siempre con consecuencias negativas. La mayor prioridad política en la región lo constituyó incorporarla a las negociaciones sobre la creación del Área de Libre Comercio de las Américas. Ello ha puesto a muchos de los países de la región ante una encrucijada bien difícil de resolver. Por un lado, el ALCA estimula la aspiración de superar las barreras que los Estados Unidos han puesto tradicionalmente a la exportación de sus productos básicos. Por supuesto, tal perspectiva puede resultar una utopía. La historia demuestra que no hay sistema de gobierno en la tierra que haya protegido mejor los intereses de sus clases dominantes que el norteamericano. Los vericuetos de la relación Ejecutivo-Congreso, embrollados aún más de un tiempo para acá, hacen sumamente difícil y compleja una negociación comercial con los Estados Unidos. Vale el ejemplo del tiempo que tomó a Washington resolver la demanda caribeña de que se resolvieran las afectaciones que el NAFTA causó a las pocas concesiones hechas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe del presidente Reagan. Tuvieron que pasar prácticamente 6 años antes de que ello se materializara.

Habría que añadir dos factores más. En primer lugar el hecho evidente de que en el sector transnacional de la clase dominante norteamericana prevalece una concepción neoliberal del comercio y de las relaciones internacionales, como lo demostró la posición adoptada alrededor del tema del banano. En segundo lugar, Washington, a diferencia de la Unión Europea, por ejemplo, prefiere y logra imponer la lógica de la negociación bilateral o multilateral individual y no por bloques.

En la búsqueda de mecanismos que contrapesen estas tendencias de la política exterior económica norteamericana, los países de la región tienen pocas opciones. Una de ellas sería la de agruparse e integrarse para ganar espacios de maniobra y fortalecer sus posiciones negociadoras.

Lamentablemente, se ha avanzado poco, como lo demuestran los resultados ambiguos y aún insuficientes de los distintos esquemas de concertación, cooperación e integración —Grupo de los Tres, CARICOM, Asociación de Estados del Caribe, SICA, etcétera.

Otra posibilidad sería la de buscar socios alternativos con peso suficiente para enfrentar la pujanza económica norteamericana. Las perspectivas en este terreno no son alentadoras. El principal candidato para ejercer cierto contrapeso, la Unión Europea, tradicionalmente renuente a enfrentar a los Estados Unidos en su propia esfera de influencia, pasa por una crisis de identidad significativa acompañada por dificultades objetivas que le impiden avanzar en una relación más estrecha con el Gran Caribe, a pesar de la incorporación de algunos países al grupo ACP y la Convención de Cotonú. Debe tenerse en cuenta, además, que la perspectiva de una ampliación de la Unión Europea hacia el Este, con el ingreso de estados que no tienen mucho interés en la subregión, en el mejor de los casos, o que servirán objetivamente intereses norteamericanos dentro de la UE, en el peor, no augura nada bueno para América Latina y el Caribe en su conjunto.

Otros candidatos no parecen existir en el horizonte caribeño. Canadá, que tiene intereses en la subregión, no tiene la capacidad de enfrentarse a los Estados Unidos salvo en aspectos que le son vitales, y parece más interesado en promover el proyecto del ALCA. Japón, China, Rusia y otros países pudieran eventualmente interesarse en ese desafío, pero no en el corto plazo por distintas razones.

La concepción neoliberal prevaleciente en la política económica exterior norteamericana general y respecto al Gran Caribe en particular, pone mucho más énfasis en el tema de las inversiones y de la protección de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales. Esto puede tener algún beneficio para la subregión, necesitada de recursos financieros y acceso a tecnologías de punta, pero no puede obviarse el costo social que ello implica ni las afectaciones que puede traer una dependencia excesiva de los volátiles movimientos de capital. En el capitalismo de casino que hoy prevalece, muchas economías se han visto empobrecidas de la noche a la mañana a causa de decisiones con las cuales sus gobiernos o actores políticos no han tenido nada que ver. A fin de alcanzar los beneficios apuntados sin pagar los costos previsibles, los países de la subregión tendrán que mantener una posición muy robusta.

De prevalecer las actuales tendencias en la política económica norteamericana hacia la subregión, se estará en presencia de cada vez mayores contradicciones y dificultades.

Para los Estados Unidos, el hecho de que el Gran Caribe no sea ya la prioridad que fue en la década de 1980 no ha significado que dos rasgos importantes de aquel período, el unilateralismo y la militarización, hayan desaparecido. Por el contrario, Washington fue capaz de desencadenar sus recursos bélicos de manera desembozada, arrogante y destructiva en Panamá en 1989. El presidente Bush actuó en ese caso con total desprecio por el derecho internacional y por el sufrimiento que causaría al pueblo panameño ese tipo de acciones. Es de esperar que ese tipo de acciones vuelvan a repetirse cuando así lo crea conveniente la burguesía norteamericana, siendo Colombia el candidato más probable.