

La economía en la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, del Consenso de Washington a los acuerdos de libre comercio

Dr. Luis René Fernández Tabío
Profesor e Investigador Auxiliar
Subdirector CESEU
Universidad de La Habana
lrfernan@uh.cu

Ascenso conservador, política neoliberal y el “Consenso de Washington”.

A finales de la década de los años 70 del siglo XX se apreciaba un agotamiento del paradigma keynesiano en la economía estadounidense y se enfrentaba una crisis estructural del mecanismo de regulación capitalista que había predominado desde finales de la Segunda Guerra Mundial. La crisis y el agotamiento del patrón de acumulación capitalista tendrían enormes implicaciones no solamente para la economía de dicho país, sino también para el resto de la economía internacional, incluidos los países de América Latina y el Caribe, caracterizados en su mayoría por el alto grado de dependencia de la economía estadounidense. Se conjugaban además factores económicos y políticos internos, a los que se sumaban los impactos del entorno global, cada vez más transnacional e interdependiente.

Esta crisis tuvo expresiones cíclicas de enorme amplitud y de escala casi global entre 1973 y 1975 y fue catalizada por un primer impacto de oferta, asociado a la subida de los precios del petróleo realizada por el cartel de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como sanción a los países occidentales por su apoyo a Israel durante de la Guerra árabe-israelí del Yom Kippur, o del Ramadán, iniciada durante esas festividades religiosas del año 1973.

El segundo impacto de oferta ocurre por la subida del precio del petróleo en 1979, cuyo efecto trascendió hasta 1981. A pesar de su enorme poderío, los Estados Unidos comienzan a percibir sus limitaciones. Nixon declara la inconvertibilidad del dólar, rompiendo las bases del acuerdo de Bretton Woods y en particular del sistema monetario de tipo de cambio fijo en agosto de 1971. A este acontecimiento habría que agregar los crecientes gastos de la guerra en Vietnam y por consiguiente un abultado déficit fiscal y creciente deuda, que distraía recursos de la inversión privada, alentando al alza las tasas de interés y la inflación a niveles insospechados.

El movimiento de oposición generado por la guerra en el sudeste de Asia, el escándalo de Watergate, la expulsión de Nixon de la presidencia y el fracaso político de la administración Carter abrieron paso al avance de una alianza de fuerzas conservadoras. En el ámbito de la economía, la impotencia del modelo keynesiano para afrontar las contradicciones del sistema era evidente. Al mismo tiempo se observaba una crisis económica cíclica y el fracaso de la política económica para enfrentarla, dado que sus instrumentos y recomendaciones resultaban obsoletos.¹

¹ La expresión más descarnada de la referida impotencia se aprecia en el fenómeno de la estanflación, que asocia en una palabra una mezcla explosiva: estancamiento económico e inflación.

Con el primer período de Ronald Reagan en la presidencia de los Estados Unidos se incorpora de manera articulada un nuevo enfoque de política económica de inclinación neoclásica acompañando el ya referido ascenso conservador en política,² que a partir de los años 80 tendría enorme repercusión, tanto en los Estados Unidos como a nivel del sistema de relaciones económicas internacionales, incluidas las relaciones con los países de América Latina y el Caribe. Estas políticas encontraron su expresión institucional en la promoción de los llamados acuerdos de libre comercio, que han buscado consolidar los cambios en el entorno económico global y hemisférico a partir de ese momento.

En sentido general, los acuerdos de libre comercio en la proyección externa de los gobiernos estadounidenses a partir de los años 90 del siglo XX tienen antecedentes importantes desde finales de los años 70 de ese siglo, incluso antes de conocerse la primera propuesta de este tipo, o de firmarse el primer tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y algún país de Nuestra América. Tales acuerdos fueron impulsados inicialmente por un proceso político y económico que, como se ha expresado, estaba asociado al auge de tendencias de política económica neoliberal y en particular a la difusión de las recomendaciones del llamado Consenso de Washington.³

La década de los años 80 resultó una etapa generalizada de crisis económica y retroceso social para las economías latinoamericanas. En el medio de esa situación la crisis de la deuda impulsaba la introducción de nuevas políticas que supuestamente sacarían a la región de la crisis socioeconómica y el estancamiento. Los ideólogos del neoliberalismo lanzaron una ofensiva que culpaba de la situación a la excesiva intervención y participación del Estado en la economía y a la existencia de un “Estado benefactor” que generaba enormes déficit fiscales. Es decir, se consideraba que los modelos desarrollistas y keynesianos que habían imperado eran disfuncionales y en lugar de propiciar el desarrollo económico habían traído enormes dificultades.

Para superar la situación, la esencia de las nuevas recomendaciones era dejar que actuara “la magia del mercado”, y ella abriría las puertas del desarrollo. Lo que se conoce como Consenso de Washington tiene su origen en el documento presentado por John Williamson en 1990, en el cual se sugerían recomendaciones para el progreso de los países subdesarrollados, denominados eufemísticamente como mercados emergentes. Williamson trató de resumir en diez puntos las recomendaciones que deberían seguir los principales expertos e ideólogos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos:

1- Disciplina fiscal; 2- Reorientación de las prioridades del gasto público hacia áreas que ofrezcan tanto altas retribuciones económicas como potencial para mejorar la distribución del ingreso, tales como atención primaria de la salud, educación primaria e

² Identificado en la literatura sobre todo en América Latina como neoliberal.

³ John Williamson. “A Short History of the Washington Consensus.” Documento encargado por la “Fundación CIDOB” para la conferencia “From the Washington Consensus toward a new Global Governance”, Barcelona, 24 – 25 de septiembre de 2004, 14 pp

infraestructura; 3- Reforma tributaria (para reducir las tasas marginales y ampliar la base imponible); 4- Liberalización de las tasas de interés; 5- Tipo de cambio competitivo; 6- Liberalización comercial; 7- Liberalización de la inversión extranjera directa; 8- Privatización; 9- Desregulación (para eliminar barreras de entrada y salida); 10- Garantía de los derechos de propiedad.

"De acuerdo con Williamson, "las tres grandes ideas aquí son la disciplina macroeconómica, una economía de mercado y la apertura al mundo (al menos en lo referente al comercio y a la IED [inversión extranjera directa])". Estos tres conceptos intentaron abordar los desafíos específicos de América Latina, donde los efectos del espiral de la deuda, la inflación galopante, la corrupción en las industrias estatales y el proteccionismo en sentido estricto habían devastado a las economías".⁴

El instrumento generador de esa orientación política encaminada a la liberalización unilateral de los mercados y a la apertura de la cuenta de capital de los países de América Latina y el Caribe fue, en la práctica, la renegociación de sus deudas externas, impulsadas a su vez por el aval de los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI), que se apoyaban en las recomendaciones del Consenso de Washington, cuando los países de la región tuvieron que afrontar la incapacidad de pagar sus deudas debido a la modificación que había sido introducida en las políticas económicas y en particular en las políticas monetaristas de carácter restrictivo por parte del banco central de los Estados Unidos.

Ciertamente, la política económica de la administración Reagan conseguiría reducir la inflación y el desempleo mediante altos tipos de interés y un dólar fuerte, pero estas mismas condiciones serían un pesado fardo para las economías de América Latina y el Caribe, que desde los años 70 habían venido financiando sus crecientes déficit externos mediante el endeudamiento externo; una parte sustancial del mismo había sido establecida en dólares y con bancos privados y a tasas de interés variables. Las nuevas condiciones de las tasas de interés y el control de la inflación en los Estados Unidos harían esta deuda impagable.

En resumen, los éxitos de la política económica neoclásica para los Estados Unidos —reducción de la inflación y elevación de las tasas de interés— desataron la llamada crisis de la deuda externa que golpeó fuertemente a la región y creó las condiciones favorables para el avance de la agenda de política neoliberal sintetizada en el famoso Consenso de Washington.

La crisis de la deuda externa y el ajuste estructural

El estallido de la crisis de la deuda externa en la mayoría de las economías de los países de América Latina y el Caribe durante los años 80 del siglo XX es un fenómeno, como se había expresado en el epígrafe anterior, vinculado a los cambios ocurridos en la

⁴ Teddy Chestnut; Anita Joseph Fuente. "El FMI y el Consenso de Washington", Red del Tercer Mundo, en: http://www.redtercermundo.org.uy/texto_completo.php?id=2840

economía de los Estados Unidos desde finales de los años 70. Los nuevos enfoques de política económica neoliberal prevalecientes desde entonces y su impacto para las economías latinoamericanas a través de los estrechos vínculos existentes constituyeron el principal factor desencadenante de la crisis de la deuda externa iniciada por México en agosto de 1982 y continuada por los demás países durante esa década que se registra en la literatura como “la década perdida” en tanto no se produjeron avances en los principales indicadores económicos para la mayoría de los países de la región durante esos años.

La imposibilidad de pagar el servicio de la deuda dadas las nuevas condiciones financieras desató una serie de procesos de renegociación de la misma y de ajustes estructurales de sus economías. Esas renegociaciones de la deuda y los programas de estabilización para combatir el impacto externo que representó la subida rápida de las tasas de interés y el consiguiente encarecimiento del servicio de sus respectivas deudas externas constituyeron las puertas de entrada de las políticas neoliberales que recomendaban la reducción del gasto público, la disminución del papel del Estado en la economía, la reducción del proteccionismo comercial y la apertura a la entrada de los capitales extranjeros como vía para resolver tales dificultades económicas. Durante estos años la mayoría de los países se enfrentarían en varias oportunidades a escenarios críticos que empeoraron las condiciones de importantes sectores públicos y privados dentro de sus respectivas economías, e incrementaron los niveles de desempleo, pobreza y desigualdad.

Naturalmente, tales impactos devastadores no hubieran sido posibles de no existir las relaciones asimétricas y dependencia de las economías latinoamericanas y caribeñas respecto de los Estados Unidos. El patrón de asimetría y dependencia que se trataba de renovar desde los años 90 del pasado siglo tenían su base de sustentación y antecedentes en tempranas prácticas de dominación imperialista que marcaron los hitos de las relaciones históricas entre las dos Américas: la Doctrina Monroe, el Destino Manifiesto, el Panamericanismo, la Buena Vecindad, la Alianza para el Progreso, que fueron definidos paulatinamente de acuerdo a las condiciones específicas de cada momento; en correspondencia con éstas, se establecieron los medios y procedimientos más adecuados para la búsqueda o preservación de la hegemonía estadounidense en el ámbito de América Latina y el Caribe desde el siglo XIX hasta nuestros días.

El historiador y politólogo norteamericano Lars Shoultz identifica la asimetría como un factor intrínseco a las relaciones interamericanas y considera la hegemonía como mecanismo que permite a los Estados Unidos defender sus propios intereses, controlando la conducta de sus débiles vecinos. Según este autor, por cerca de dos siglos, tres intereses han determinado el contenido de la política estadounidense hacia América Latina: la necesidad de proteger la seguridad de los Estados Unidos, el deseo de acomodar las demandas de su política interna y el manejo de la promoción del desarrollo económico norteamericano. A menudo, agrega, estos intereses confluyen, prevalecen unos sobre otros en determinadas épocas, pero siempre permanecen.⁵

⁵ Véase Lars Shoultz, *Beneath the United States*, Harvard University Press, 1999.

La política económica aplicada por los Estados Unidos a México constituye un ejemplo muy claro del proceso mediante el cual la crisis de la deuda externa estimuló los ajustes económicos estructurales, liberalizaciones y aperturas unilaterales de influencia neoliberal, que posteriormente favorecerían el avance de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos dentro de la región.

Desde 1982, con el estallido de la "crisis de la deuda externa", se abrió un proceso prácticamente ininterrumpido de profundas transformaciones neoliberales de la sociedad mexicana. Esos cambios fueron impulsados por los acuerdos y renegociaciones que se fueron estableciendo desde entonces y determinaron la apertura económica unilateral de México al exterior, tanto en el aspecto comercial como de los flujos de capital privado. En el plano interno, una de las transformaciones principales de la sociedad mexicana fue la transnacionalización de su economía, que en lo político estimuló una recomposición dentro de la estructura de la clase dominante de ese país a favor del grupo más vinculado al sector externo. Resultaba evidente la influencia de la filosofía económica neoliberal imperante en los Estados Unidos sobre los nuevos lineamientos políticos del gobierno mexicano.

Como parte de este proceso de apertura neoliberal se inició la privatización de empresas estatales, así como el cambio de deuda por inversiones. Este procedimiento, en muchos casos, llevó no solamente a la privatización del sector estatal, sino también al incremento de la participación extranjera en la economía nacional sin que se obtuvieran los beneficios del capital y la tecnología que con más frecuencia van asociadas a las verdaderas nuevas inversiones.

Las transformaciones económicas en la sociedad mexicana crearon las condiciones para que el país se viera estimulado a iniciar negociaciones con los Estados Unidos y Canadá para la firma de un acuerdo de libre comercio que había sido esbozado desde mucho antes. Por ello, la tendencia hacia la apertura económica de carácter neoliberal de la sociedad mexicana y de otros países de la región debe considerarse como una de las premisas principales para el despliegue de la negociación de los tratados de libre comercio con los Estados Unidos, el primero de los cuales fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁶ al cual se incorpora México en 1994.

El TLCAN y su significado

La visión estratégica predominante en la política exterior de los Estados Unidos desde finales de la década de los años 70 del siglo XX había ido colocando gradualmente a México en una posición privilegiada dentro de los países de América Latina y el Caribe. Esa ubicación se evidenciaba cuando para explicar o evaluar el nivel de las relaciones de EE.UU. con México se consideraban éstas como "relaciones especiales". Con esa denominación se definía un "tipo peculiar de relación entre Estados nacionales."⁷ Esa prioridad por México en la política norteamericana hacia América Latina no era nueva en

⁶ TLCAN: integrado por los Estados Unidos, Canadá y México.

⁷ Lorenzo Meyer Cosío: "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", *México-Estados Unidos 1984*, México, DF, El Colegio de México, 1985, p.15.

la historia de sus relaciones con Latinoamérica y sus motivaciones se relacionaban con diversos aspectos, entre los que destaca el hecho de compartir una extensa y porosa frontera de casi 2 mil millas por donde transitan un creciente comercio y flujos migratorios no siempre legales ni bienvenidos; sin desconocer la enorme significación que tienen para los Estados Unidos los recursos energéticos, y en particular el petróleo, cuya dependencia externa es de carácter creciente y decisiva para su economía. Todo ello, a lo que cabría agregar otros recursos como el agua y los de la biodiversidad, conformaba una dimensión "geoeconómica" bastante estable en la prioridad estratégica de los Estados Unidos por México.

Históricamente, los países de América Latina y el Caribe han representado para los Estados Unidos el área de su liderazgo "natural", o incluso de su más clara y temprana hegemonía, que tiene una de sus primeras y más nítidas expresiones en la conocida Doctrina Monroe de 1823, que expresaba la defensa de América frente a los intereses de reconquista por parte de Europa. A partir de entonces, aunque la política de los Estados Unidos hacia la región ha mantenido el propósito de garantizar su predominio basado fundamentalmente en sus intereses de seguridad de carácter imperialista, sus expresiones concretas a lo largo de los años resultan con frecuencia fragmentadas y desarticuladas, con aparentes períodos de abandono de la región, alternados con períodos o situaciones en que se imponen mecanismos violentos de intervención ante situaciones de crisis, de ruptura del patrón de dominación, que son interpretados como "retos a su seguridad nacional".

En cada momento histórico esos objetivos permanentes van a encontrar distintas expresiones y por lo tanto, desde finales de los años 80 y sobre todo en la década de los 90 del pasado siglo, los intereses económicos y de seguridad de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe han estado fuertemente vinculados a las políticas neoliberales y en particular, en cuanto a su aspecto económico, a la promoción de los llamados acuerdos de libre comercio.

Así, los propósitos propiamente económicos de la política de los Estados Unidos hacia la región desde mediados de la pasada década parecen poner en primer plano las relaciones comerciales. Incluso se llega a plantear en la Cumbre de las Américas en Miami en 1994, luego de haber firmado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte donde se incorporaba a México, el gran objetivo de crear una gran Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como objetivo estratégico.

Sin embargo, el interés real hacia "las Américas" resultaba ser en la práctica mucho más limitado y se movía a la saga de los propios flujos comerciales y de inversiones estadounidenses. El proyecto del ALCA evidenciaba una mayor significación estratégica y global por su dimensión dentro de la nueva institucionalidad al servicio de la hegemonía norteamericana y en medio de los cambios que venía impulsando el capital transnacional a escala global.

Podría afirmarse que el propósito estadounidense de consolidar sus relaciones de dependencia en el marco de acuerdos de libre comercio que abarcaran la mayor parte del Hemisferio Occidental, con la excepción de Cuba, estaba impulsada por el descenso de la preponderancia norteamericana en cuanto a la proporción de su comercio o

inversiones concentradas en la región. En los años 50 el intercambio con la región significaba entre un 28 y un 35 por ciento del comercio global de Estados Unidos. En cuanto a las inversiones sucedía algo parecido: en los 50 América Latina recibía el 37.7 por ciento de las inversiones norteamericanas,⁸ mientras que a inicios del siglo XXI se encontraban en la región un poco más del 19 por ciento de todas sus inversiones directas en el exterior, que además se concentraban en los mayores mercados de la región, como Brasil y México, o algunos centros financieros o de servicios de Centroamérica y el Caribe, como Panamá, Bermudas y las islas británicas.⁹

Las principales relaciones económicas de los países de mayor desarrollo, como los Estados Unidos, se habían venido concentrando en otros centros, y en particular en Europa y Japón, en un ámbito de relaciones Norte-Norte, quedando la periferia, el a veces también denominado Sur, o grupo de países subdesarrollados (en este caso la mayoría de los países de América Latina y el Caribe), en un bastante generalizado proceso de marginación. Las razones argumentadas para explicar la disposición de los líderes de muchos países subdesarrollados de la región para lanzarse a la incorporación de tales acuerdos de libre comercio sin muchas previsiones se pueden asociar tanto al temor de quedar aislados de los grandes mercados globales –el más importante para la región es sin duda los Estados Unidos–, como al hecho de que ya se habían visto precisados a abrir unilateralmente sus economías y que los acuerdos preferenciales otorgados en los marcos multilaterales o de acuerdos firmados con subgrupos de la región, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), estaban llegando a su fin debido precisamente a la desaparición de las condiciones de seguridad que los habían impulsado en la etapa de la Guerra Fría.

Esta tendencia se manifestaba cuando se firmaba el ya mencionado acuerdo bilateral de libre comercio con Canadá y luego, dada la significación y apertura que estaba teniendo la economía mexicana, al negociarse y firmarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Téngase en cuenta que a partir del TLCAN se fortalecía la interrelación de las economías de México y Canadá con los Estados Unidos, y por ello quedaban en un segundo plano el resto de los países de América Latina y el Caribe. La incorporación de México al “Norte”, así como su inserción en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), implicaba una nueva forma de apreciar el “Sur” del hemisferio, desde la frontera estadounidense, con todas sus implicaciones. En esta redefinición actuaban tanto enfoques económicos, como político-ideológicos y hasta culturales, que modificaron la percepción tradicional de México como frontera geográfica, económica y cultural.

Al incrementarse la concentración de los intercambios económicos de los Estados Unidos con América Latina en un grupo reducido de países encabezados por México, se comenzaba a perfilar una nueva visión hacia la región, que priorizaba en un primer

⁸ Peter H. Smith. “Los Estados Unidos, la integración regional y la reformulación del orden internacional”, en: *Cooperación o Rivalidad*, Centro de Investigación para el desarrollo, Grupo Editor Miguel Angel Porrúa, México, 1997.

⁹ *Survey of Current Business*. September 2003, Volume 83, Number 9 “U.S. Direct Investment Abroad: Details for Historical - Cost position and Related capital and Income Flows, 2002. En: <http://www.bea.doc.gov/bea/pub/0903.cont.htm>

momento los mayores y más cercanos mercados. La política económica se comenzó a diseñar de manera creciente en función de satisfacer esas necesidades y de ahí se desgajaba el esquema para el establecimiento del TLCAN, de la propuesta de formar el ALCA y con posterioridad de los otros acuerdos de libre comercio con países y grupos de países seleccionados de la región.

Uno de los primeros antecedentes del TLCAN ocurre el 15 de mayo de 1985 cuando México firma con los Estados Unidos un "Memorando de Entendimiento Comercial". En noviembre de 1987, México y los Estados Unidos accedieron a un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones. El acuerdo Marco consistía en dos partes. La primera servía como mecanismo de orientación y dirección del comercio bilateral y la segunda, establecía una agenda para la paulatina reducción de las barreras comerciales. El Acuerdo Marco contenía acuerdos sectoriales para liberalizar el comercio de textiles, acero, bebidas alcohólicas y otros productos seleccionados; mientras que otros grupos continuaban trabajando de forma conjunta para alcanzar acuerdos en el resto de los aspectos. En octubre de 1989 se alcanzó un segundo acuerdo entre ambos países en el cual se estableció un proceso de negociación para lograr la expansión del comercio y las inversiones.

Estos dos últimos acuerdos mejoraron significativamente las relaciones entre ambos países. En 1990 los Estados Unidos disminuyó al 10 por ciento un conjunto de aranceles sobre los productos mexicanos, en los marcos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Por su parte, México tomó medidas encaminadas a incrementar la protección de los derechos sobre la propiedad intelectual estadounidense, que se encontraba entre los obstáculos en el acercamiento de la economía de los dos países.

Todos estos pasos propiciaron que México propusiera, en junio de 1990, iniciar negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Esta decisión de la parte mexicana resultaba consistente con la orientación neoliberalista del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Por ello se pensaba que en tales circunstancias resultaba ventajosa la firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos para protegerse de futuras corrientes proteccionistas que pudieran dificultar su acceso a ese mercado. Es decir, para los negociadores mexicanos ya el país había asumido en buena medida los costos sociales del ajuste económico neoliberal y ahora requeriría garantizar el beneficio de un acceso más abierto al mercado norteamericano.

Al cumplirse una década de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se presentaron distintos análisis que hacían distintas evaluaciones sobre los resultados del acuerdo, y en particular de las consecuencias de dicho tratado para México. Con independencia de las preferencias ideológicas que podían inclinar la balanza a favor o en contra de este tipo de acuerdos de libre comercio, se reconoció que se había incrementado el comercio y las inversiones de los Estados Unidos en México y que se habían fortalecido las relaciones entre las instituciones de los tres países, alcanzando un mayor y más amplio nivel de coordinación.

Sin embargo, también quedaba claro que no se había logrado que México creciera a un ritmo mucho más rápido que sus socios más industrializados. Tampoco se consiguió que se cerrara la brecha en el desarrollo, en el ingreso y en los salarios entre los países participantes y ni siquiera en el interior de México, ampliándose las diferencias socioeconómicas entre el Norte y el Sur y Centro de México.

Estos elementos han adquirido notable importancia porque se vinculan al creciente aporte realizado por México a los latinos residentes en los Estados Unidos, población que se ha convertido en la principal "minoría". Tal crecimiento en la concentración de centroamericanos y sobre todo mexicanos dentro de los Estados Unidos ha alcanzado una mayor connotación debido a las preocupaciones políticas de distintos grupos reaccionarios y conservadores dentro de la clase dominante estadounidense, que se preocupan por las consecuencias que estos flujos puedan tener no solamente para su "seguridad" nacional, sino por las implicaciones perspectivas para la propia sociedad norteamericana, dominada por la identidad nacional de una población que se define como "blanca, anglosajona y protestante".

El Área de Libre Comercio de las Américas en la política hemisférica

Los acuerdos de libre comercio que han promovido los gobiernos de los Estados Unidos con países de la región y el proyecto para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) pueden considerarse también como resultado de la asimetría y la conjugación de los imperativos de seguridad nacional, política doméstica e intereses económicos de los Estados Unidos. Tales acuerdos de libre comercio en nada podrían ser catalogados como proyectos de integración encaminados a aliviar las desigualdades y favorecer el desarrollo de la región.

En términos estratégicos, el ALCA sirve directamente como pilar en el proceso de formación de un nuevo orden internacional ajustado a los intereses estadounidenses. La creación y puesta a punto del Área otorga a los Estados Unidos, en su calidad de potencia global, una creciente capacidad negociadora. Se trata de una opción multilateral liderada por los Estados Unidos en la región del mundo donde posee mayor influencia económica y desde el punto de vista de sus requerimientos de liberalización es coherente con las disposiciones multilaterales de la OMC y con frecuencia las sobrepasa. La filosofía norteamericana se expande así para servir de pauta a la institucionalización del nuevo orden económico global en formación basado en el mercado transnacional.

Asimismo sirve a sus intereses económicos y políticos hemisféricos en la misma medida que garantiza las condiciones de estabilidad política y da garantías a los hombres de negocios e inversionistas mediante la atención de una extensa agenda de compromisos que abarca los temas más convencionales de la agenda de seguridad, como solución de conflictos, proliferación y tráfico de armas, narcotráfico, así como los que pudieran derivar en situaciones explosivas, como la corrupción y las fallas de los sistemas democráticos, como son las violaciones de los derechos humanos y otras libertades fundamentales.

El proyecto del ALCA, lanzado durante la Cumbre de Miami en 1994, sería impulsado por sucesivas Cumbres, en Santiago de Chile en abril de 1997, y en la Cumbre de Québec en el año 2001, donde se trataría de fomentar el ímpetu negociador, ya con un borrador del acuerdo. Después de las Cumbres, las reuniones de Ministros de Comercio han sido las instancias que han formalizado la marcha de las negociaciones. El proyecto ha venido avanzando mediante grupos de trabajo del ALCA, a distintos niveles, que representan los principales temas y ulteriores partes del acuerdo: acceso a mercado, inversiones, servicios, compra del sector público, solución de controversias, agricultura, propiedad intelectual, subsidios anti-dumping, derechos compensatorios y política de competencia.

El proyecto conducente al despliegue del ALCA y los acuerdos de libre comercio con países de la región, si bien no ha sido la única vía de avance del proyecto hegemónico de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, sí ha sido la espina dorsal de su estrategia hegemónica, con implicaciones que incluso sobrepasan el marco hemisférico y tributan al esquema de dominación global norteamericano.

La proyección económica externa de los Estados Unidos, dada la dimensión transnacional de la economía de ese país y su condición de líder del capitalismo mundial, tiene entre sus objetivos principales la modernización y adaptación del entorno institucional de las relaciones económicas internacionales a sus intereses. De ahí se deriva la significación del plano multilateral y los organismos internacionales para analizar su política económica externa. Este proceso de adaptación y modernización de las instituciones, normas y regulaciones que rigen el funcionamiento del mercado global constituye una tarea crucial, no concluida, que se propone rediseñar el orden internacional de acuerdo a las nuevas condiciones y peculiaridades del desarrollo del capitalismo. Sin embargo, dado que su capacidad en este terreno es limitada, los Estados Unidos no pueden realizar esa función concentrándose solamente en el plano multilateral de negociación. Ello supone complementar el proceso con negociaciones bilaterales, como las que dieron lugar al Acuerdo de Libre Comercio con Canadá, suscrito en 1988, con esfuerzos sub-regionales, como el TLCAN, y con propuestas con países, regionales o hemisféricas, como el ALCA y el Tratado de Libre Comercio con Chile. Por ello, el ALCA no debe verse como un "retroceso" de la tradicional postura multilateral de los Estados Unidos, sino como un modo alternativo de alcanzar ese nivel en las nuevas condiciones de las relaciones económicas internacionales. El ALCA parece servir, al mismo tiempo, como caso prueba de los supuestos de la política norteamericana en materia de economía externa y eventualmente, de ser exitoso, podría convertirse en un importante respaldo a la posición negociadora mundial de los Estados Unidos, con dividendos útiles para su hegemonía global.

La propuesta para el establecimiento del ALCA se diseñó tomando en consideración diversos puntos de referencia y antecedentes, que caracterizan el contexto histórico concreto en que tal política se desenvuelve. Entre ellos se distinguen: el cambio en la situación mundial a raíz del desplome del socialismo, o el llamado fin del bipolarismo; la incertidumbre en el avance de las negociaciones comerciales, sobre inversiones y otros temas relevantes de la institucionalidad multilateral en su actual proceso de formación, como el de los servicios y el control de la propiedad intelectual en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otras instancias negociadoras globales; el

avance del proceso de integración europeo (Unión Europea); el reto comercial de las economías asiáticas (Japón, Nuevas Economías Industriales, China, India, Corea del Sur); y, desde luego, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El proyecto del ALCA pretendía extender el patrón y la experiencia del TLCAN, que ahora avanza hacia un nivel superior denominado Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), con claro énfasis en la subordinación a los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos, negociándose un tipo de acuerdo semejante, que no sólo se refiere a la liberalización comercial, sino que abarca desde los temas propiamente económicos hasta los políticos: el sistema socioeconómico imperante, el tipo de régimen democrático y la gobernabilidad, entre los más importantes establecidos como condición para participar en el proceso de negociación del tratado de libre comercio. En tal sentido, el ALCA y el resto de los acuerdos de libre comercio negociados y firmados por los Estados Unidos tienen como denominador común trascender la esfera comercial y alcanzar un amplio ámbito de esferas económicas del interés del capital transnacional estadounidense, pero dejando fuera convenientemente temas sensibles e importantes para los países subdesarrollados de América Latina y el Caribe, como los problemas migratorios, las subvenciones estadounidenses a productos agrícolas y el apoyo financiero y técnico al desarrollo, por citar solamente algunos ejemplos relevantes.

La importancia relativa de los acuerdos de libre comercio en la proyección externa estadounidense puede variar de acuerdo a las condiciones propias de la sociedad estadounidense, y no sólo de su economía, al dinamismo de las economías de la región, los resultados electorales y al avance o estancamiento de sus procesos integracionistas. Por supuesto, la situación política y económica interna de los Estados Unidos, y de sus principales aliados del Norte desarrollado, constituyen variables determinantes, sobre todo si las negociaciones multilaterales para lograr el avance de las nuevas condiciones institucionales progresan de manera sustancial en el contexto de la OMC. Las negociaciones de política económica entre los países ricos, bien sean bilaterales, trilaterales o multilateralmente en instancias como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) resultan fundamentales para evaluar la posición de la región en la proyección económica externa estadounidense.

Aunque el ALCA no cumplió los plazos previamente establecidos para su puesta en marcha en el 2005, reflejó intereses estratégicos de la política económica de los Estados Unidos en el largo plazo, ya que contiene las direcciones fundamentales de su política económica. El proceso negociador también aportó señales sobre las contradicciones y límites de este tipo de acuerdo que no incorpora la unión monetaria. Sin embargo, la estabilidad de los acuerdos de libre comercio puede verse comprometida seriamente en la medida que la vulnerabilidad de estos países se vincula a problemas con las monedas y los tipos de cambio, que eventualmente afectarían el comercio y las inversiones extranjeras. En este mismo sentido el problema de la dolarización de las economías regionales y el lugar del dólar estadounidense en la economía mundial es un tema sumamente sensible e insuficientemente abordado como parte de los desafíos impuestos por estos acuerdos a la estructura económica de los países incorporados.

El avance de los acuerdos de libre comercio ha sido desigual. En algunos casos las posibilidades para su establecimiento se han reducido debido a reacciones políticas de distinto signo y profundidad, cuyo común denominador ha sido la insatisfacción de los sectores populares con las condiciones existentes. Entre estos eventos cabe señalar el estallido insurreccional en Chiapas, México en 1994. En algunos casos la agudización de las condiciones socioeconómicas han abierto en camino a opciones política apuestas al neoliberalismo y a la firma de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, como ha ocurrido en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Ello supone que la agudización de los problemas socioeconómicos en condiciones de mayor interacción y debilidad de las economías internas respecto al mercado mundial puede desatar crisis económicas y a su vez estas últimas provocar cambios políticos adversos a la estabilidad de los gobiernos aliados de los Estados Unidos y por tanto, al avance de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, identificados con razón por organizaciones políticas y de la sociedad civil de la región como un paso en la consolidación de la dominación hemisférica norteamericana con todas sus consecuencias .

Una aproximación un poco más detallada a la política de los Estados Unidos permite evidenciar que en la práctica no existe "una región" de América Latina y el Caribe como objeto de una política. La primera gran evidencia en este sentido, como ya se ha explicado, es México, supuestamente incorporado al "Norte", en detrimento de una devaluación o desinterés relativo por las relaciones económicas con el resto de la región, con la excepción de Chile (el país bien comportado de acuerdo a los preceptos liberales), o Centroamérica y República Dominicana por su significación desde la perspectiva de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Del análisis de la política económica de los Estados Unidos hacia los países de América Latina y el Caribe no debe faltar desde la perspectiva de los intereses de los pueblos de Latinoamérica el vínculo (muchas veces olvidado) entre desarrollo económico (y progreso social) y la seguridad nacional de los pueblos de la región, no exactamente subordinada a los intereses norteamericanos. Esta relación es más diáfana y conflictiva para el caso del Caribe, que había sido históricamente beneficiado con tratamientos preferenciales, como fue el caso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) durante los últimos años de la Guerra Fría, justificados mediante las concepciones de seguridad nacional estadounidense en aquella etapa.

La relación entre economía y seguridad, que parecía desterrada a principios de los años 80 de las aproximaciones exageradamente centradas en el mercado como instrumento universal para enfrentar todos los problemas, ha chocado con sus propias limitaciones. En la práctica existe una vinculación dialéctica entre la economía y la seguridad, que en condiciones extremas demuestra que el buen desempeño de la economía es también un tema de la seguridad.

América Latina y el Caribe no han sido colocados en los últimos cincuenta años entre los primeros lugares en las presentaciones oficiales de la política exterior norteamericana --comparada, como se ha dicho, con Europa, Asia o el Medio Oriente--. Sin embargo, la continuidad y materialización de las negociaciones encaminadas a establecer acuerdos de libre comercio con países seleccionados de América Latina significan para los Estados Unidos una estrategia de consolidación de su influencia

económica y política que trasciende la regulación e institucionalización del acceso a mercados, para hacer avanzar las posiciones alcanzadas por el TLCAN, procurando mayores niveles de asimilación del Sur por el Norte de nuestro continente. El proyecto del ALCA, aunque aparentemente superado luego del fracaso de la Cumbre en Mar del Plata en el 2005, significa para los Estados Unidos un importante peldaño estratégico en la transformación del marco de regulaciones e instituciones de la economía mundial, aspecto de enorme importancia para la política exterior norteamericana hacia la región en que la geografía y específicamente la geopolítica, siguen teniendo un valor fundamental para su interpretación y pronóstico.

- Entre las áreas más discutidas del ALCA, por sus implicaciones para el concepto y ejercicio de la soberanía de los pueblos, fueron los servicios, inversiones y solución de controversias, en tanto existe el grave peligro de codificar los términos de las relaciones internacionales de tal modo que puedan invalidar, o al menos limitar considerablemente los sistemas legales nacionales, reduciendo la capacidad de los gobiernos latinoamericanos y caribeños para decidir sus destinos.¹⁰ En este esquema, desde luego, los imperativos de “tranquilidad” interamericana --o de seguridad y gobernabilidad— en el mejor lenguaje estadounidense son componentes intrínsecos del proyecto de promoción de una integración económica regional en el hemisferio occidental. En esta “nueva era” de cooperación, aún y cuando no existe el argumento del bipolarismo geopolítico de los tiempos de la llamada Guerra Fría como argumento articulador de política exterior, se mantienen los imperativos ideológicos para condicionar la selectividad estadounidense respecto de esa cooperación, al establecer exclusiones a partir de definiciones políticas, como las que se imponen a Cuba.

El discurso conservador que apelaba en los años 80 y a comienzos de los 90 a nociones geopolíticas como las de “frontera sur”, “tercera frontera” o “Cuenca del Caribe”, se prolonga y reacomoda en las definiciones impuestas por el lenguaje geoeconómico más reciente --salvando distancias obvias--, referentes a los “espacios”, “áreas” o “zonas de libre comercio”. El viejo panamericanismo de inspiración monroista se remoja, más de un siglo después, con los esfuerzos dirigidos a la extensión de acuerdos de libre comercio como avanzada de la nueva institucionalidad económica global.

La política de los Estados Unidos hacia el subcontinente ha trascendido, con sus matices, a las administraciones demócratas y republicanas y puede decirse que es un proyecto bipartidista consensual de las clases dominantes de ese país. Se orientó, bajo el doble mandato de la administración Clinton, a la consecución de varios objetivos, estrechamente interconectados entre sí, pero éste se apoyó en importantes antecedentes dejados en este campo por las administraciones de Reagan y Bush, que después se han retomado, con sus adecuaciones en las dos administraciones de George W. Bush.

Esta política se ha dirigido a conducir y en cierto modo regular convenientemente el aumento de la penetración comercial e inversionista de la Unión Europea y los países

¹⁰ Marc Lee. “Inside the Fortress: What’s going on at FTAA negotiations”, Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 29 de marzo de 2001, p. 5. En: <http://www.bcpolicyalternatives.org/ftaa.html/>

de la Cuenca del Pacífico en América Latina y el Caribe, que buscan sus propios acuerdos y compromisos con los más importante y dinámicos mercados de la región. El impulso a la creación del área de libre comercio hemisférico, aunque no se haya conseguido como tal, ha facilitado la consolidación del sistema de regulaciones e instituciones para el funcionamiento de su hegemonía en el nuevo contexto de las relaciones internacionales y de la economía mundial, elevando el compromiso de las élites nacionales con los ajustes y reformas neoliberales.

En un plano general, al abordar las perspectivas y tendencias de las relaciones interamericanas en los próximos años estaría por ver si, como fundamentan algunos autores –en nuestra opinión con exceso de optimismo--, es posible identificar y promover, con un carácter duradero, causas comunes entre América Latina y los Estados Unidos ante puntos como la defensa de la democracia, la promoción del libre comercio y el mantenimiento de la paz.¹¹ O si la divergencia de intereses entre las dos Américas en terrenos como la seguridad, las migraciones y el narcotráfico hace incompatible la realización de las aspiraciones de soberanía, desarrollo, autodeterminación e integridad territorial de América Latina, con su actual dependencia de los Estados Unidos.

Aunque es en el terreno económico donde se advierten mayores signos de convergencia, a contrapelo de las tendencias históricas más acusadas y permanentes, ello no se traduce, de manera automática, en concordancias políticas. Con razón se señala que “si bien sería una exageración decir que los Estados Unidos y sus socios en la región están completamente de acuerdo en todos los asuntos concernientes a las estrategias comerciales y de desarrollo, sus puntos de vista actualmente están mucho más cerca de lo que estuvieron en cualquier momento de los años 30. Este acuerdo generalizado en materia económica sobre todo con algunos países más allegados a la política norteamericana no ha puesto fin a las disputas políticas. Las relaciones económicas interamericanas a menudo han estado subordinadas a las tensiones políticas, las cuales en generaciones anteriores estuvieron marcadas por medidas tan paternalistas como la doctrina Monroe, la política del Gran garrote y la Diplomacia del Dólar. La Guerra Fría introdujo un grado completamente nuevo de politización en la relación. Un optimista quizás podía esperar que las concomitantes tensiones políticas terminarían con la conclusión de cinco décadas de enfrentamientos, pero la hostilidad entre los Estados Unidos y Cuba --con las consiguientes presiones que esto representa para las terceras partes en el hemisferio-- sigue siendo tan fuerte como siempre”¹²

Asimismo, las consecuencias de estas supuestas integraciones, en realidad establecimiento de patrones de subordinación económica, basadas en los conceptos económicos neoclásicos encaminados a maximizar las funciones del mercado como instrumento regulador por excelencia, traen de nuevo el análisis de la pobreza, las desigualdades y los demás desequilibrios socioeconómicos padecidos por estos países,

¹¹ Véase Jorge Domínguez, “The Future of Interamerican Relations: States, Challenges and Likely Responses” en: *The Future of Interamerican relations* (Edited by Jorge Domínguez), Routledge, N.Y., 2000.

¹² Craig Van Grasstek, “El ALCA: Opciones y perspectivas de Estados Unidos, América Latina y el Caribe”, en: SELA: *Dinámica de las Relaciones Externas de América Latina y el Caribe*, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1998, pp. 189-190.

no sólo en los argumentos marxistas. También se aprecian preocupaciones en los defensores del sistema neoliberal, preocupados por sus efectos sobre la estabilidad política y, por ello, por su potencial afectación sobre el sistema de dominación. Incluso economistas como Jeffrey Sachs, sólido defensor del mercado en las relaciones económicas internacionales, argumenta que “el éxito económico de los países en desarrollo acrecienta el bienestar de los Estados Unidos”.¹³

Es decir, entre los obstáculos principales de los acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe, no sólo se encuentran las críticas desde posiciones más liberales y unilaterales de corte conservador que postulan la llamada asociación de libre comercio global, sino que se presentan también opciones que retoman la necesidad de conformar ciertos programas de asistencia –casi totalmente desterrados al inicio de la pasada década--, para lidiar con los retos de la inmigración ilegal, el tráfico de drogas y las presiones proteccionistas de sectores presumiblemente afectados. Los representantes sindicales y ambientalistas y otras fuerzas sociales y políticas han expresado su oposición a ese proyecto dentro del sistema.

Quizás el reto mayor derivado de este tipo de acuerdo intergubernamental se deriva precisamente de uno de sus principios medulares: la competencia entre agentes económicos desiguales en condiciones de equilibrio en el nivel del terreno de juego -- como presupone la economía neoclásica y asume no ingenuamente la política norteamericana para promover una institucionalidad del tipo “libre comercio”--- sólo puede propender al recrudecimiento de las desigualdades. Tales desigualdades exacerbadas solamente conseguirán agudizar los conflictos sociales que eventualmente harán estallar esos proyectos, sobre todo si se aplican en sus formas más extremas y completas.

En palabras del presidente cubano Fidel Castro, se reconoce que “el llamado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en las condiciones, plazo, estrategia, objetivos y procedimientos impuestos por Estados Unidos, conduce inexorablemente a la anexión de América Latina a Estados Unidos. Tal tipo de asociación (...) impone tales condiciones de desigualdad, que sólo implicaría la absorción total de la economía de los demás países de América Latina y el Caribe por la economía de Estados Unidos”.¹⁴ Lo expresado en las anteriores palabras puede hacerse extensivo al resto de los acuerdos de libre comercio firmados por los Estados Unidos con países de América Latina y el Caribe, así como los que están en proceso de aprobación.

Los Acuerdos de Libre Comercio en la estrategia imperialista hacia América Latina y el Caribe

Los acuerdos de libre comercio como el TLCAN, que incluye a México, el Tratado de Libre Comercio con Chile y el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y

¹³ Jeffrey D. Sachs. “The Strategic Significance of Global Inequality” *The Washington Quarterly*, Verano 2001, p. 187.

¹⁴ Fidel Castro. Discurso el 1º de mayo del 2001 en: José Martí. *América para la humanidad*, Centro de Estudios Martianos, La Habana, 2001, p. 81.

República Dominicana y otros del mismo tipo tienen en común ser portadores de una política encaminada a establecer las regulaciones y el marco institucional para la dominación de las economías de la subregión por las transnacionales estadounidenses. El nuevo marco institucional se encuentra ajustado a las nuevas condiciones de las relaciones económicas y políticas internacionales de la etapa de la globalización.

El supuesto fin de la guerra fría a inicios de los años 90, el repliegue de los movimientos revolucionarios en la subregión en aquellos primeros años de esa década y los procesos de democratización impulsaron las críticas hacia los tratamientos preferenciales a Centroamérica y el Caribe que por razones geopolíticas y de seguridad nacional habían ofrecido los Estados Unidos, quienes, desde los años de la administración de Bush padre, recomendaban como política la Iniciativa para las Américas.

Entre los países que más recientemente se han venido incorporando a acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos están los países de Centroamérica y República Dominicana. Este grupo de países fueron estimulados en el proceso por negociaciones que se venían impulsando desde los años 90 en tres niveles paralelos: el global (GATT-OMC), el regional, dentro del Mercado Común de Centro América (MCCA) y el propio ALCA a nivel hemisférico. Asimismo, la firma de varios acuerdos subregionales alentaba la apertura comercial a través de lo que se ha conocido en la literatura como el efecto del “plato de espaguetis”¹⁵, cuyo resultado se considera positivo siempre que no representen excesiva desviación de comercio ni perjudiquen los resultados de las negociaciones comerciales globales.¹⁶

Debe considerarse que los procesos de integración subregional no son necesariamente contradictorios con los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y de hecho ha sido considerado este aspecto tanto desde la perspectiva latinoamericana (CEPAL)¹⁷, como estadounidense desde el inicio de este proceso.¹⁸

Entre las causas principales que motivan el interés del gobierno estadounidense por incorporar a un grupo de países centroamericanos y a República Dominicana a un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos está el propósito de elevar la capacidad negociadora del imperialismo norteamericano en el Hemisferio Occidental.

El complejo proceso de negociación del ALCA alcanzó un manifiesto estancamiento, después de más de una década de haber sido presentado en Miami en 1994, durante la Cumbre de Mar del Plata, Argentina, en noviembre del 2005. Entre los

¹⁵ Expresión acuñada por el economista indio Jagdish Baghwati para definir una red densa y multiforme de tratos preferenciales.

¹⁶ Capítulo II, “¿Es el CAFTA – DR el final del camino? En: C. Felipe Jaramillo; Daniel Lederman. *El CAFTA – DR: Desafíos y oportunidades para América Central*. Banco Mundial, Washington DC, Agosto 2005. p. 19

¹⁷ CEPAL, “El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de las transformación productiva con equidad”. *Libros de CEPAL* no. 39, enero 1994.

¹⁸ Sydney Weintraub. “The New US Economic Initiative Toward Latin America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Spring 1991.

retos principales para el avance del ALCA se destacaban: la incapacidad estadounidense de eliminar el proteccionismo y en particular sus propias subvenciones agrícolas; divergencias en este y otros aspectos con Brasil; agotamiento del modelo económico neoliberal –identificado con el ALCA– y rechazo de amplios sectores de la sociedad civil, que en algunos casos abrieron el camino a gobiernos de izquierda, más o menos radicales, modificando la correlación de fuerzas hemisférica en contra de los intereses estadounidenses.

También las propuestas estadounidenses de “libre comercio” entraron en conflicto con las visiones nacionalistas, de justicia social, defensa de los pueblos originarios, su cultura, la biodiversidad y el desarrollo sostenible, sobre todo porque la soberanía estaría en manos de instituciones privadas para la “solución de controversias” donde los intereses nacionales, locales y regionales se enfrentarían a transnacionales en temas cruciales como el uso y explotación de esos recursos naturales, como la energía y el agua, cada vez más escasos y vitales, así como las posibilidades de explotar mucho más intensamente a la fuerza de trabajo, casi totalmente desprovista, en la abrumadora mayoría, de garantías mínimas.

La victoria de Hugo Chávez en Venezuela y la profundización del proceso bolivariano se ha venido consolidando en un desafío y una alternativa más nítida a la política estadounidense del “libre comercio” en la misma medida que se extiende el alcance de las propuestas a nuevos países y a programas inspirados en lo que el propio presidente de la República Bolivariana de Venezuela ha denominado Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), como polo antagónico y de fractura de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y del ALCA.

Luego de una prolongada negociación entra en vigor en 2004 el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile. En medio de una difícil coyuntura política interna y externa del gobierno norteamericano –la llamada guerra contra el terrorismo, intervenciones militares en Afganistán e Irak– y de estancamiento del ALCA, se presentan las condiciones para impulsar un acuerdo de libre comercio con países de Centroamérica y el Caribe.

Es solamente en tales circunstancias que se considera como mejor opción para avanzar su política de libre comercio con la subregión la firma de un acuerdo con el grupo de países de América Central, más débiles económicamente, más dependientes tanto política como económicamente de los Estados Unidos, a lo cual se sumaría más tarde República Dominicana con semejantes condiciones en sus vínculos estructurales con el imperialismo norteamericano.

Si México fue integrado al TLCAN en 1994 por ser el más importante mercado en la región, en ese propio año se lanzaba el ALCA que mostraba muy pocas posibilidades de concluirse después de una década de negociaciones; se ofrece ahora la opción de poner en práctica un acuerdo de libre comercio entre El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana con los Estados Unidos, acuerdo que someterá a prueba el caso de integración mediante el “libre comercio” donde persisten las mayores diferencias en las relaciones interamericanas.

A pesar del apoyo de la administración de George W. Bush, a los intereses de corporaciones vinculadas a la profundización y extensión de las inversiones y comercio estadounidense con Centroamérica y República Dominicana y del dominio republicano de las dos cámaras del Congreso en el momento de ser sometido a su consideración, la aprobación del mismo no fue una tarea fácil. En particular el proceso de aprobación del ALCAC-RD (CAFTA- DR) en el Congreso de los Estados Unidos evidenció los límites internos de tales propuestas.

La aprobación del ALCAC-RD se realizó en el Senado de los Estados Unidos por 54-45, el 30 de junio del 2005, y en la Cámara de Representantes por un margen aún más estrecho de 217-215, el 28 de julio de 2005. El Presidente Bush firmó esa legislación casi inmediatamente el 2 de agosto del 2005 (P.L. 109-53, 119STAT, 462).

La mayoría de los países de Centroamérica, a excepción de Costa Rica, y República Dominicana habían ratificado el acuerdo, con lo cual se esperaba entrara en vigor el 1 de enero del 2006. Sin embargo, las autoridades comerciales de los Estados Unidos (USTR) anunciaron que el ALCAC-RD entraría en funcionamiento cuando cada país cumpliera los requisitos establecidos. Estas condiciones impuestas por la parte norteamericana expresan otra dimensión de las condiciones de asimetría que caracterizan las relaciones entre los Estados Unidos y los países de Centroamérica y República Dominicana.

A continuación se reproduce como constancia la declaración del Portavoz del Representante de Comercio Stephen Norton, en relación con la implementación del ALCAC- RD de 30 de diciembre del 2005.

"Los Estados Unidos ha estado trabajando intensamente con nuestros socios del Tratado de Libre Comercio con América Central y la República Dominicana para la entrada en vigor del CAFTA-DR. Los Estados Unidos pondrá el CAFTA-DR en efecto de una manera progresiva a medida que los países hagan suficiente progreso para terminar sus compromisos de acuerdo a los términos del tratado."

¿Cuáles son esos compromisos que exige la parte estadounidense después de haber firmado un acuerdo e incluso ser ratificado por una parte de las legislaturas?

Información brindada por un portavoz del Representante de Comercio de los Estados Unidos reconocía que los países deberían "completar todos los procedimientos internos", lo que significa poner en práctica todas las regulaciones nacionales para que el marco legal de ALCAC-RD ofrezca las garantías que requiere la parte norteamericana y "durante el período interino antes de la entrada en vigor completa del acuerdo, los países podrán seguir gozando de las preferencias comerciales existentes."

Es decir, la firma y aprobación por parte de las legislaturas no son suficientes para la parte norteamericana que exige para la entrada en vigor de dicho acuerdo las modificaciones en el sistema legal y de regulaciones internas que los hagan compatibles con los acuerdos de libre comercio. Ningún gobierno, ni mucho menos un representante comercial de los países de América Central y de República Dominicana podría demandar a los Estados Unidos que realizara modificaciones en las regulaciones internas,

comerciales u otras, para poner en pleno vigor un acuerdo de “libre comercio”, lo cual constituye otra clara evidencia de asimetría. Otros acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos con países de América Latina en distintas fases del proceso hasta su entrada en vigor tienen en esencia las mismas características y dificultades mencionadas, reforzando en todos los casos la dependencia de sus respectivas relaciones con los Estados Unidos.

En síntesis, los acuerdos de libre comercio constituidos por los Estados Unidos y países de América Latina y el Caribe, tanto aquellos establecidos como los que están en proceso de negociación, no forman parte de un proyecto de desarrollo encaminado a la solución de los problemas económicos y sociales de la región. Tales acuerdos promovidos por el gobierno estadounidense se dirigen a modernizar y estabilizar los vínculos institucionales de dominación y dependencia que permitan a sus transnacionales explotar con absolutas garantías las riquezas y recursos de nuestra América.

Perspectivas de la proyección de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe a mediados del 2007

El fracaso del intervencionismo militar en el Medio Oriente y el empantanamiento de sus fuerzas en Irak ha puesto en evidencia las limitaciones de la gran superpotencia global, afectando su hegemonía mundial, contrario a la lógica del pensamiento neoconservador, principal promotor de la renovación de la actual tendencia guerrerista. En ese contexto, la región de América Latina y el Caribe presenta para la política imperialista estadounidense un escenario sumamente complejo, con muchos matices y diferencias por países y subregiones. Ello hace cada vez más difícil hablar de América Latina y por ello no cabe advertir, más allá de algunos lineamientos, principios y objetivos generales de la proyección política y económica de los Estados Unidos hacia la región, distintos esquemas, tácticas y estrategias hacia países, subregiones y sobre todo hacia las situaciones y retos que perciben los formuladotes y ejecutores de la política de su gobierno.

Tomando en cuenta las anteriores advertencias, se pueden apreciar detrás de los principios y los objetivos de la política enunciada por los principales funcionarios del gobierno estadounidense, el énfasis en cada caso concreto del empleo de los instrumentos políticos, diplomáticos, ideológicos, propagandísticos, económicos, militares y de seguridad, con rasgos del pragmatismo recurrente de su política. Aunque la Administración de George W. Bush se ha caracterizado como pocas por el impulso al enfoque ideológico, doctrinario y con énfasis en la seguridad nacional centrada en la supuesta lucha anti terrorista, ha tenido que ajustar y matizar la misma en atención a sus limitaciones y a los fracasos que ha tenido la política externa unilateral intervencionista y agresiva.

Es decir, la modulación del rasgo doctrinal proviene de las limitaciones propias de este tipo de política, incapaz de cumplir totalmente los postulados presentados en el discurso, de la creciente complejidad y relativa oposición generada hacia estas políticas, así como la presencia de actores políticos regionales e internacionales --incluyendo aliados con posiciones muy próximas a las norteamericanas--, pero divergentes o con

matices en posturas intervencionistas extremas. Estos procesos impulsan una creciente multilateralidad y complejidad de las relaciones interamericanas, agravada por los problemas sociales, económicos y políticos regionales, marco en el cual le resulta más difícil al gobierno de los Estados Unidos consolidar y extender una hegemonía continental total.

A la altura de mediados del 2007 comienzan a observarse, quizás con mayor nitidez, algunos ajustes en su política hacia la región. Así, la política de “libre comercio” enfatiza en su flexibilidad y exige mayor condicionamiento amparado en los requisitos impuestos al Ejecutivo estadounidense para negociar y establecer acuerdos de libre comercio, sea dentro del esquema tipo de Autoridad para la Promoción del Comercio (*Trade Promotion Authority*, TPA por sus siglas en Inglés), o las derivadas de otros compromisos establecidos dada la nueva correlación de fuerza del Congreso. Esta nueva situación ha creado enormes obstáculos para la incorporación de Colombia a un ALC, a pesar de los esfuerzos de su presidente y ser reconocido este país como uno de los principales aliados de los Estados Unidos en la región.

El auge y profundización de la seguridad como eje de su política exterior y la búsqueda de nuevos instrumentos para fortalecer la estabilidad y el control social de gobiernos con orientación neoliberal y favorable a los ALC, aparece contrapuesto al ascenso de nuevos gobiernos con orientación de izquierda y tendencias antiimperialistas creando cierta bipolaridad en las relaciones interamericanas.

El tema energético en la política norteamericana puede resultar beneficioso para la reconfiguración de la estructura de dominación neocolonial. Así, la política energética de los Estados Unidos, amparada en el discurso sobre la seguridad energética --que incorpora el resurgir de la energía nuclear como opción--, e incluso cierto falso lenguaje ambientalista, presenta enormes retos para la región y el mundo. Un estímulo por la vía de los precios a la producción de insumos agrícolas para biocombustibles podría agudizar las limitaciones en el acceso a los alimentos de los más pobres, dañar el medio ambiente y poner en peligro la estabilidad y hasta la propia existencia de la biodiversidad a un nivel insospechado en el largo plazo; pero también agudizar el carácter de exportador de productos básicos que ha tenido desde tiempos inmemorables la economía de la región, con nefastas consecuencias para su desarrollo socioeconómico. La tendencia a la reprimarización de las economías podría agudizar patrones de dependencia económica cuyas consecuencias son predecibles con una mirada a la historia del desarrollo del capitalismo y el subdesarrollo en nuestra región y en el mundo.

El problema requiere un análisis cuidadoso y detallado, porque en la práctica el tema energético puede ser un elemento crucial para la integración latinoamericana y caribeña dirigida al desarrollo socioeconómico sostenible y soberano; pero también puede contribuir a la ruptura y fraccionamiento mayor de las relaciones económicas intralatinoamericanas y a aumentar la dependencia de los Estados Unidos y otros centros capitalistas más desarrollados.

Recuérdese que el sector energético constituye un aspecto clave en la actual política venezolana para la integración de la región, con un enfoque alternativo al

propuesto por los Estados Unidos; pero también la política energética fue un componente principal en la propuesta llevada por Bush a Brasil en este año. Este enfoque norteamericano ha dado una prueba creativa de cómo cambiar el equilibrio político centrándose en un tema que tiene muchas aristas, económicas, políticas, ecológicas, sociales y por tanto, pueden contribuir desde la perspectiva norteamericana –incluso sin ser un elemento esencial en su propia estratégica energética--, a reconfigurar el sistema de dominación hemisférico.

Si en la década de los 80 la renegociación de la deuda externa de los países de la región fue un instrumento para impulsar la reestructuración de las economías y conseguir su apertura unilateral; ahora, la política de libre comercio y la política energética de Bush, pueden ser parte importante de los instrumentos para reestructurar el sistema de dominación hemisférico, afectando adicionalmente las expectativas de desarrollo de los países de la región atrapados en esta dinámica de relaciones, que sin duda constituye una vuelta al pasado de las economías de América Latina apegadas a un esquema primario exportador.

La política exterior de los Estados Unidos continuará en los próximos años impulsando acuerdos de libre comercio fuertemente condicionados por las decisiones adoptadas en el Legislativo. Los llamados acuerdos de libre comercio de última generación, que incorporan de algún modo temas laborales, medioambientales, de inversiones, entre otros, seguirán siendo la pauta. La gobernabilidad y la democracia, vistas desde el enfoque de la “cohesión social” se incorporan al discurso y la práctica política para evaluar a los gobiernos de la región y presionar de manera creciente por la modificación de sus leyes y regulaciones, para que estas se ajusten a los intereses y preferencias norteamericanas. Tal evaluación se emplea para ofrecer o no la posibilidad de entrar en acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y en ese sentido tiene implicaciones económicas, políticas y sociales para los países asociados y para el curso de las relaciones interamericanas en los próximos años.

Los temas de la seguridad deben mantener una gran significación, asociados a temas principales de la agenda como el narcotráfico, el terrorismo, a los que se incorporan los vinculados a la estabilidad y calidad de los gobiernos y sus principales instituciones. Se está tratando de implantar una dicotomía entre gobiernos bien comportados, o en proceso de mejorar en sus posturas respecto a los Estados Unidos y los gobiernos con tendencias progresistas, anti neoliberales y antiimperialistas. La complejidad de la situación internacional para el intervencionismo norteamericano, como resultado de su permanencia en Afganistán e Irak, hace todavía compleja la dedicación de mayor esfuerzo político y económico a los problemas de la política hacia la región, que se mantiene en una prioridad menor en la escala de los retos enfrentados por la hegemonía de los Estados Unidos.

La Habana, julio 2007