

34 ACTORES EN BÚSQUEDA DE UN DIRECTOR: LA DIFÍCIL AGENDA DE LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

Javier Ciurlizza *

INTRODUCCIÓN

En 1994, se inició un proceso de redefinición de las relaciones interamericanas en el contexto de las post-guerra fría. El nuevo escenario está caracterizado por el llamado proceso de globalización, en el cual nuevos actores y temas son más importantes. Al mismo tiempo, el regionalismo reemerge como una respuesta a la urgente necesidad de adaptar las prioridades nacionales a una economía mundial más competitiva. Finalmente, las políticas nacionales influyen sobre la forma en la cual los niveles globales y regionales afectan a los Estados.

1994 fue el año de la Cumbre de las Américas en la ciudad de Miami. La forma en la cual esta Cumbre fue organizada y estructurada reflejó la posición dominante de los Estados Unidos en el hemisferio y fue un intento de consolidación de esa hegemonía dentro de una nueva agenda. La convergencia de políticas y opciones en el hemisferio permitió que esta iniciativa prosperara, al menos en el corto plazo.

Sin embargo, problemas domésticos en los Estados Unidos y las tensiones dialécticas con los otros Estados, especialmente con Brasil, pusieron obstáculos al ejercicio de esta hegemonía, al menos para que pudiera ser asumida abiertamente dentro de la estrategia dual de “libre comercio-libre política”. Cuatro años después, los líderes de estos mismos países se encontraban en medio de una agenda mucho más complicada que la inicialmente prevista y, más importante aún, sin un claro líder.

Este ensayo analiza las maneras en las cuales la evolución del proceso de Cumbres de las Américas influyó y fue influido por los tres niveles de análisis de la Política Internacional Económica. En este sentido, propone que la interacción de procesos globales, regionales y domésticos creó una agenda mucho más compleja que la originalmente diseñada por los Estados Unidos; que la hegemonía en el proceso cambió de una dirección unipolar

* Abogado, Candidato a la Maestría en Política Internacional Económica de la Universidad de Warwick, Inglaterra. En licencia de la Comisión Andina de Juristas.

a una más descentralizada, y que los recientes cuestionamientos sobre la convergencia de políticas en América Latina podría erosionar el consenso existente en torno a elementos cruciales de la agenda de las Cumbres.

Este ensayo no pretende concentrar su atención exclusivamente en el proceso de las Cumbres, ni describir en detalle su evolución, sino tomar de él ciertos elementos que puedan dar evidencia sobre las tres propuestas mencionadas. Para ello, empezamos analizando la dinámica internacional y regional que condicionó el contexto en el cual el proceso de las Cumbres fue concebido y desarrollado. Un segundo capítulo muestra el impacto de las políticas domésticas y las dinámicas nacionales en las Cumbres, estableciendo hipótesis específicas para cinco países. El tercer y último capítulo presenta un análisis cruzado sobre el asunto del liderazgo, incluyendo las perspectivas para la futura evolución del proceso de Cumbres de las Américas.

I. DINÁMICA INTERNACIONAL Y REGIONAL EN LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

Globalización y regionalismo están en el medio de los debates de la Política Internacional Económica. Uno de los efectos de estas tendencias es la convergencia de las políticas, a pesar de que evitamos usar el término “armonía” para describir este fenómeno. La globalización es un término vagamente definido y en este ensayo es usado en el sentido de una creciente interdependencia de las dinámicas nacionales y regionales con un perspectiva global. La globalización también se refiere a la convergencia de las políticas estatales en su interacción con la Economía Política Global¹.

El regionalismo vuelve a la escena al finalizar la guerra fría, esta vez como una consecuencia de la transformación de la economía mundial. Los Estados están ahora obligados a evaluar sus relaciones con sus vecinos de forma tal que respondan a las estrategias regionales de otros actores, especialmente de las Corporaciones Multinacionales².

La nueva agenda en el hemisferio

Las relaciones interamericanas estuvieron caracterizadas por una fuerte agenda de seguridad desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de la década de los 80's. La retórica anticomunista determinó las maneras en las cuales la Organización de Estados Americanos (OEA) fue formada y desarrollada en esos años. Al mismo tiempo, el concepto de desarrollo y democracia difería sustancialmente entre varios países de América Latina y los Estados Unidos. La Cumbre Hemisférica de Punta del Este (1967) reflejó la incapacidad de los líderes hemisféricos de encontrar una agenda común, más allá de declaraciones protocolares y el contenido y consecuencias de la “Alianza para el Progreso”.

-
- 1 DANNREUTHER, Charlie y LEHKE, Rohit. “Globalisation and the Political Economy of Risk”. en: **Paper unpublished**. The University of Warwick. 1999, p. 3.
 - 2 STUBBS, Richard and UNDERHILL, Geoffrey. «Global Trends, Regional Patterns», en: Richard Stubbs y Geoffrey R.D. Underhill (eds.). **Political Economy and the Changing Global Order**. MacMillan. 1994, p. 333.

La convergencia política, una manifestación del proceso de globalización, puede encontrarse en América Latina en el llamado “Consenso de Washington”. Este consenso surgió como consecuencia de la crisis económica en América Latina e incluye, en términos generales, un sostenido proceso de liberalización económica, el retiro del Estado de las actividades productivas y un mayor rol para el sector privado. Este consenso alcanzó a todos los países latinoamericanos y coincidió con los intereses estratégicos de los Estados Unidos⁴

Las crisis y los problemas de la convergencia

La globalización significa también interdependencia y en este sentido las crisis en el hemisferio afectan hoy más directamente la agenda interamericana, si comparamos lo que ocurría en tiempos pasados. Estas crisis han afectado el curso de la agenda y, más específicamente, las perspectivas de las Cumbres de las Américas.

La convergencia de políticas económicas se encuentra sometida a crecientes tensiones y presiones, debido a restricciones financieras, así como a la ausencia de una clara estrategia para el desarrollo. Este problema, en el caso de América Latina, puede crear un espacio para el desarrollo de maneras distintas de insertar la región en la economía mundial. Esto podría también cambiar los patrones de crecimiento, siempre dentro del sistema capitalista, pero con un mayor énfasis en consideraciones políticas y sociales⁵. Analizamos las consecuencias de esta afirmación para el proceso de Cumbres en el último capítulo de este ensayo.

El proceso de Cumbres de las Américas

Han habido numerosas reuniones y conferencias alrededor de las Cumbres de las Américas. Aquí solo presentamos una descripción cronológica de los principales eventos del proceso.

Cronología básica de las Cumbres de las Américas

Año	Evento
1992	El Presidente de los Estados Unidos, George Bush, lanza la “Iniciativa para las Américas”
1994	En enero de 1994, el Presidente Bill Clinton propone organizar una Cumbre Presidencial en los Estados Unidos. En Marzo, el vice-Presidente Al Gore, en una visita a México, anuncia formalmente la convocatoria a una Cumbre de las Américas en la ciudad de

3 WEINTRAUB, Sidney. “US-Latin America Trade Relations”, en: **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**. Vol. 39, No. 1. 1997. p. 59.

4 WEINTRAUB, Sidney. **Ob.Cit.**, p. 59.

5 PHILLIPS, Nicola. “Of contagion, Piranhas and Policy Ideas: Crises of Globalisation and New Directions in Latin America Political Economy”, en: **Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association**. Washington, february, 1999. pp. 3 y 26.

	<p>Miami. Los temas propuestos son: consolidación de la democracia, crecimiento y prosperidad y asuntos sociales.</p> <p>En octubre, el Grupo de Río presenta un proyecto de declaración para la Cumbre.</p> <p>En diciembre, la cumbre de las Américas se celebra en Miami y adopta una declaración política y un Plan de Acción que plantea más de 70 iniciativas en 23 áreas diversas. Entre ellas destaca la propuesta de constituir un Área de Libre Comercio en las Américas.</p>
1995	<p>Los Estados Unidos proponen la formación de un grupo de Seguimiento e Implementación de las Cumbres, encargado de supervisar el cumplimiento de las recomendaciones de Miami.</p> <p>México se debate en una crisis financiera de la que logra salir con el apoyo financiero sustancial de los Estados Unidos.</p> <p>El Tratado de Libre Comercio de América del Norte empieza a regir.</p> <p>Surben problemas en los Estados Unidos para obtener autorización congresal en relación a los futuros acuerdos de libre comercio.</p>
1996	<p>Se celebra la Cumbre de Desarrollo Sostenible en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.</p> <p>La OEA asume formalmente un rol en el seguimiento de los mandatos de la Cumbre.</p>
1997	<p>Chile asume la coordinación del proceso de Cumbres.</p> <p>Una Conferencia de Ministros de comercio de las Américas anuncia el inicio de la pre-negociaciones del ALCA.</p> <p>El presidente Clinton retira del Congreso de los Estados Unidos su propuesta de "vía rápida" para obtener autorización en relación a los acuerdos de libre comercio.</p>
1998	<p>Se celebra la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. La Cumbre da prioridad a temas sociales, especialmente a la educación.</p> <p>Se inician formalmente las negociaciones para el ALCA, con el objetivo de establecerla en el año 2005.</p>
1999	<p>Canadá declara su interés en organizar la Tercera Cumbre de las Américas en su país.</p> <p>Brasil sufre las consecuencias de la crisis financiera mundial.</p>

En relación al tema que nos ocupa, consideramos relevante referirnos brevemente a dos temas cruciales en la agenda de las Cumbres: la creación del ALCA y los procedimientos de seguimiento de las recomendaciones.

ALCA

La propuesta para construir un Área de Libre Comercio en las Américas es la piedra angular de todo el proceso de las Cumbres. Fue presentada inicialmente para ser desarrollada en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). La Cumbre de Santiago (1998) abrió formalmente las negociaciones que deberán culminar el año 2005. Han habido cuatro reuniones ministeriales en este tema. La última estableció la lista de temas que deberán ser abordados en las negociaciones. La agenda es similar a la que se dió en la Ronda Uruguay y en el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Actualmente, más de 800 funcionarios de 34 países participan en una creciente "Comunidad Interamericana de Negociadores Comerciales". Los grupos formados trabajan actualmente en sentar las bases de las negociaciones al más alto nivel.

Esta es la historia oficial del proceso. Hay, sin embargo, algunos problemas que merecen un breve comentario.

La principal preocupación es la ausencia de un compromiso de alto nivel en los Estados Unidos en relación a los acuerdos de libre comercio en el Hemisferio. El fracaso del Presidente Clinton para obtener una autorización congresal para negociar por "vía rápida" los acuerdos, circunscribe las posibilidades del ALCA a un largo debate interno en este país.

Otros problemas siguen abiertos. Uno de ellos es saber si el ALCA irá sustancialmente más allá de las normas existentes de la OMC y otro es la forma en que los bloques subregionales existentes estarán representados en las negociaciones. Esta es una doble tensión que tendrá que ser abordada pronto. Hay cierta incredulidad respecto al futuro del ALCA, en caso la OMC amplíe su propia agenda, dejando la iniciativa regional en la irrelevancia⁶.

El otro lado de la tensión (ALCA versus bloques subregionales) es aún materia de preocupación. Un acuerdo implícito al inicio de las Cumbres fue que el ALCA se construiría en base a los acuerdos subregionales pre-existentes (TLC, MERCOSUR, Comunidad Andina, etc.). Los logros específicos del MERCOSUR hicieron pensar incluso en las posibilidades de un Acuerdo de Libre Comercio en SudAmérica. Sin embargo, es también cierto que aún MERCOSUR enfrenta algunos obstáculos para trascender de ser una zona de libre comercio, y moverse hacia la unión aduanera con desarrollo institucional propio, más en la línea del modelo de la Unión Europea.

Finalmente, uno de los temas futuros en las negociaciones comerciales es la inclusión de una "cláusula democrática" que circunscribiría la participación en el ALCA a los gobiernos democráticos. Como un centro académico dijo recientemente, sería recomendable tomar esta medida para establecer un vínculo claro entre democracia y libre mercado⁷. Este tema será especialmente difícil de abordar, aún cuando hay precedentes como el establecido por MERCOSUR. El problema aquí es encontrar una definición consensual de lo que se entiende por "democracia". Una posibilidad es circunscribir el término a la realización de elecciones periódicas. La otra opción es expandir el concepto a aspectos tales como la transparencia, no impunidad, y respeto por los derechos humanos internacionalmente reconocidos. En el medio de estos conceptos, se tendrá que alcanzar algún consenso. Como vemos más adelante, Canadá ha recibido presiones internas para asumir liderazgo en este tema específico⁸.

-
- 6 Hay una demanda creciente de que la OMC inicie una nueva ronda de negociaciones comerciales en su próxima reunión ministerial, que se celebrará en la ciudad de Seattle, en los Estados Unidos, en diciembre de 1999. La reciente guerra comercial entre Estados Unidos y la Unión Europea tendrían un impacto en este pedido.
 - 7 LEADERSHIP COUNCIL FOR INTERAMERICAN SUMMITRY. "Mastering Summitry: An Evaluation of Santiago Summit of the Americas and its Aftermath". Internet document. Web site: www.miami.edu/nsc/summit/summt.htm. 1998, p. 10.
 - 8 El Leadership Council for Inter-American Summitry fue establecido en 1997 como una iniciativa independiente y no partidaria, compuesta por ciudadanos de las Américas que trabajan en la comunidad empresarial, legislaturas, universidades, institutos de políticas públicas, comunidad científica, y otras organizaciones civiles. LEADERSHIP COUNCIL FOR INTERAMERICAN SUMMITRY, *Ob.Cit.* p. 12.

Mecanismos de seguimiento e institucionalización del proceso de Cumbres

Una de las principales preocupaciones de la Cumbre de Santiago fue establecer un mecanismo coherente y eficaz de seguimiento de los Planes de Acción. Esta preocupación deriva de la proliferación de mecanismos diversos, tanto aquellos propuestos originalmente por los Estados Unidos, los sugeridos por los países latinoamericanos o aquellos derivados de la estructura tradicional de la OEA. En este sentido, podemos identificar tres mecanismos formales y dos informales de seguimiento:

Mecanismos para el Seguimiento de las Cumbres

Mecanismos formales	Mecanismos informales
<i>Grupo de Seguimiento e Implementación de las Cumbres (GSIC)</i>	<i>Troika (Estados Unidos, Canadá y Chile)</i>
<i>Comité Especial de Administración de las Cumbres Interamericanas</i>	<i>Consejo Permanente de la OEA.</i>
<i>Oficina de Seguimiento de la O.E.A.</i>	

Estos mecanismos revelan las diferentes percepciones acerca de la naturaleza del mandato conferido por las Cumbres. El GSIC esta aún a cargo de la coordinación de las actividades de los responsables temáticos, pero la OEA ha estado buscando tareas específicas que le sean propias y, de ser posible, exclusivas. Detrás de esto, está el problema de identidad por el que aún atraviesa la OEA, en tanto la agenda de las Cumbres ha reemplazado muchas veces el rígido procedimiento de toma de decisiones que caracteriza a la organización hemisférica.

En este sentido, existe cierta compartimentalización del trabajo, en tanto la agenda es demasiado amplia para ser abordada en reuniones simples. Los Estados Unidos han preferido generalmente al GSIC como el espacio adecuado para desarrollar las iniciativas. Sin embargo, este mecanismo carece de la autoridad para ejecutar los acuerdos y debe ser necesariamente complementado por el Consejo Permanente de la OEA o por la Troika. Una observación adicional es que algunos países ven al GSIC como una creación de los Estados Unidos, en la cual los otros países no participaron.

En el otro lado, Brasil ha insistido en la institucionalización del proceso, pidiendo que se concentre el proceso de toma de decisiones en los Ministerios de Relaciones Exteriores. Esta propuesta ha sido respaldada por el Secretario General de la OEA y otros gobiernos latinoamericanos⁹. La razón argumentada es la necesidad de unificar la agenda y establecer un procedimiento único de seguimiento.

Un aspecto sustancial de esta institucionalización, en términos del poder relativo de los Estados, es la distribución de las coordinaciones. Como vemos en el siguiente cuadro,

9 **SUMMIT IMPLEMENTATION REVIEW GROUP (SIRG)** (1995). Statement by the Head of the Brazilian Delegation H.E. Ambassador Adhemar G. Bahadian on Agenda Item Implementation of the Summit of the Americas. Internet document. www.oas.org/summit-org/sirg36.htm. p. 4.

SUMMIT IMPLEMENTATION REVIEW GROUP (SIRG) (1998). Discurso del Señor Secretario General de la Organización de Estados Americanos ante el Grupo de Seguimiento de las Cumbres de las Américas. Internet document. www.oas.org/summit-org/sirg87.htm. p. 8.

sólo los Estados más poderosos del hemisferio han sido encargados de coordinar las áreas sensibles de la agenda. Otros Estados están a cargo de temas menores y algunos temas parecen haber sido creados especialmente para ser entregados a pequeños países (como “educación para la democracia”, a cargo de Paraguay o “Sociedad Civil” en manos de la República Dominicana). Algunos Estados consideran una cuestión de orgullo nacional estar a cargo de algo. Esta claro que en esta lista solo ciertos estados tienen el poder para determinar o influir algunos asuntos delicados o conflictivos.

Temas y países responsables

Tema	País responsable
Educación (tema central de la agenda de la Segunda Cumbre)	México
Democracia y Derechos Humanos (tema crucial vinculado con la agenda de gobernabilidad)	Brasil
Trabajadores Migrantes (importante demanda de protección planteada por algunos países latinoamericanos a los Estados Unidos)	Estados Unidos
Corrupción (materia de la más reciente Convención Americana)	Venezuela
Dorgas (asunto estratégico de seguridad)	Estados Unidos
Terrorismo (asunto estratégico de seguridad)	Argentina
ALCA (piedra angular de las Cumbres)	Canadá, Chile y Estados Unidos (rotación de coordinadores)
Cooperación (seguimiento de las cumbres)	Chile

Este comentario no es sólo anecdótico. Uno de los riesgos que enfrenta el proceso de Cumbres es caer en los mismos problemas que caracterizaron a la OEA. En tanto el proceso es conducido principalmente por diplomáticos (que participan también en las Asambleas Generales de la OEA), es común observar una duplicación relativa de retórica y declaraciones de voluntad, sin medidas concretas que aseguren el cumplimiento de los compromisos.

II. DINÁMICAS NACIONALES EN LA AGENDA INTERAMERICANA

Concentramos ahora nuestra atención en la agenda nacional de los principales actores de las Cumbres, especialmente en su evolución entre 1994 y 1998. En este capítulo analizaremos la siguiente pregunta: ¿qué es constante y qué es variable en las políticas nacionales de los Estados en relación al proceso de Cumbres? Analicemos esta pregunta en los casos de los Estados Unidos, Brasil, Canadá, Argentina y Chile¹⁰.

10 Por cuestiones de espacio, no es posible incluir otras dinámicas, aún cuando el caso de México es mencionado a lo largo del tercer capítulo.

Estados Unidos

La administración Bush buscó una expansión de la esfera internacional de la política de los Estados Unidos. En relación a la región, Bush lanzó la Iniciativa para las Américas en 1992, predecesor del proceso de las Cumbres. Sin embargo, como las elecciones estado-unidenses demostraron en 1993, la agenda doméstica de este país era más importante para los votantes y por ello Clinton enfocó sus prioridades en propuestas de política interna. No obstante, el impulso de Bush y el consenso en el hemisferio en temas cruciales, permitió a Clinton concluir el primer acuerdo de libre comercio en la región, con Canadá y México.

Un año después, sólo 30 días después de apagadas las luces de la primera Cumbre, México estaba en una profunda crisis y poderosos sectores de los Estados Unidos empezaron a condicionar las posibilidades de avanzar en subsecuentes acuerdos de libre comercio con otros países latinoamericanos. Fue precisamente un sector del Partido Demócrata el que condicionó su apoyo a la adopción de estrictos compromisos en materia de derechos laborales y protección del medio ambiente. Esta situación fue el reflejo del poderoso cabildeo de un revitalizado movimiento sindical y grupos ambientalistas.

La administración Clinton pasó rápidamente a una posición defensiva. Mientras un enviado especial trataba de mantener la confianza en el liderazgo de los Estados Unidos, el Congreso mostraba un creciente rechazo a dar al Presidente autorización para negociar acuerdos de libre comercio por la vía rápida. Finalmente, en 1997 Clinton retiró del Congreso su petición en lo que fue considerado un grave revés de los partidarios del ALCA. De cara a los sectores internos de los Estados Unidos, esto significó que la administración se concentrara en atender preocupaciones internas. De cara a los líderes latinoamericanos, esto significó que los Estados Unidos no podía asumir el liderazgo que les fue ofrecido en Miami. La Casa Blanca continuó asegurando a los países latinoamericanos que seguía apoyando los objetivos de las Cumbres, pero sin la legislación comercial de vía rápida, un asunto sustancial de la agenda peligraba. El debate tendrá que esperar a las elecciones del 2000.

Finalmente, es importante tomar en cuenta algunas críticas a la naturaleza de la política de los Estados Unidos en materia de integración económica. El entendimiento de lo que es deseable en términos de integración difiere sustancialmente en América Latina y en Washington. Un analista señala que los Estados Unidos tienen un largo record de celebrar acuerdos comerciales y financieros en búsqueda de estrechos y específicos objetivos, que generalmente enfatizan el acceso al mercado, el beneficio a corto plazo, y un rol mayor para el sector privado¹¹.

11 ROETT, Riordan. "US policy towards MERCOSUR: from Miami to Santiago", en: Riordan Roett (ed.) **MERCOSUR: regional integration, world markets**. London: Boulder. 1997, p. 115.

Constantes y variables en la política interamericana de los Estados Unidos

Constantes	<input type="checkbox"/> Sustantiva influencia de las fuerzas sociales internas <input type="checkbox"/> Los acuerdos de libre comercio están generalmente enfocados en estrechos objetivos <input type="checkbox"/> Vínculos entre los temas económicos y los de seguridad nacional
VARIABLES	<input type="checkbox"/> La importancia asignada a América Latina <input type="checkbox"/> Los cambios generados por la competencia con otros bloques comerciales <input type="checkbox"/> El empuje político de la administración.

Brasil

Brasil tiene un peso específico en América Latina difícil de ignorar. Un análisis de las capacidades relativas del Brasil revela que, a pesar de tener varios problemas básicos por resolver, Brasil es de lejos el segundo país más importante del hemisferio. El declive relativo de Argentina, la situación dependiente de México y el aislamiento de Canadá confirman esta idea.

La relación del Brasil con los Estados Unidos ha sido caracterizada como “especial”¹² El profundo nacionalismo de los 50's y 60's fue reemplazado con una política exterior peculiar. Esta posición reflejaba el “paradigma globalista”, mediante el cual Brasil buscó multiplicar sus relaciones con el mundo y su relación con Estados Unidos no fue considerada como un medio para alcanzar beneficios, sino una consecuencia natural de la ampliación de su propio poder de negociación¹³ (Soares de Lima: 1994, 36).

Esta tendencia fue temporalmente afectada por la administración de Collor de Mello, quien tomó decisiones por fuera de la Cancillería para regresar a una relación especial con los Estados Unidos. Sin embargo, estas iniciativas fueron materia de oposición después de la Cumbre de Miami por parte de poderosos sectores brasileños, incluida a la administración pública, la comunidad industrial y sectores sindicales. El problema para esta tendencia fue la profunda creencia de los sectores dominantes brasileños de que su industrialización no debería ser abandonada a cambio de inciertos beneficios derivados de una economía abierta.

El Presidente Cardoso ha tomado decisiones que muestran un relativo retorno al paradigma globalista. En este sentido, se ha reforzado una característica tradicional de la política exterior brasileña, cual es el peso decisivo de la diplomacia de Itamaraty. La diplomacia brasileña lidera las negociaciones comerciales de una manera muy concentrada, vinculando la participación del Brasil en la OMC y en otros espacios regionales y globales con una visión geopolítica de su propio rol en la región.¹⁴

12 ROETT, Riordan. *Ob.Cit.* p. 113.

13 SOARES DE LIMA, María Regina. “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, en: *América Latina / Internacional*. Vol. 1 No. 2. FLACSO. 1994, p. 36.

14 ROET, Riordan. *Ob.Cit.* p. 116.

Brasil ha demostrado una actitud más cauta que la que se puede observar en la posición pro-Estados Unidos en Argentina. La diplomacia brasileña se resiste a las iniciativas de los Estados Unidos en diversos foros, como en las Naciones Unidas. De acuerdo a un análisis de un alto funcionario del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Brasil busca el conflicto en varias conferencias y cuando logra el conflicto, trata de aparecer como conciliador, asumiendo de esta manera el liderazgo de la región con respecto a las políticas de los Estados Unidos¹⁵. De esta manera, la relación bilateral entre ambos países se caracteriza muchas veces por cierta competencia y escasa colaboración.

La reciente crisis financiera que afectó Brasil en febrero de este año ha generado nuevas limitaciones y restricciones a una posición abiertamente globalista del Brasil. En tanto el gobierno brasileño ha requerido el apoyo activo de los Estados Unidos en este proceso, ha debido atenuar ciertas áreas de conflicto.

Constantes y variables de la política interamericana del Brasil

Constantes	<input type="checkbox"/> Institucionalización de la política exterior. <input type="checkbox"/> Influencia de los diplomáticos de Itamaraty en la definición de las prioridades económicas. <input type="checkbox"/> Un sentido de liderazgo en SudAmérica
Variables	<input type="checkbox"/> Influencia de las fuerzas sociales en la política exterior. <input type="checkbox"/> Énfasis en una perspectiva globalista. Relación entre competencia y cooperación con los Estados Unidos. <input type="checkbox"/> Problemas económicos y restricciones a la política exterior.

Argentina

La política exterior argentina sufrió un cambio sustancial cuando Carlos Menem asumió la presidencia de este país. Una perspectiva nacionalista de las relaciones exteriores fue abiertamente reemplazada por una posición “pragmática” que se tradujo en una actitud favorable a los países occidentales y, especialmente, en favor de las posiciones globales y regionales de los Estados Unidos. Este giro significó el abandono virtual de cierto regionalismo romántico y protagonismo sub-regional que diversos gobiernos argentinos (dictatoriales y democráticos) buscaron en el pasado.

En este contexto, hay cierto consenso en Argentina en relación a los objetivos de su política exterior¹⁶ y la antigua competencia con sus vecinos (especialmente con Brasil y Chile) ha sido reemplazada con esquemas de cooperación económica, incluyendo un rol activo en la constitución y desarrollo del MERCOSUR y la solución de casi todos los problemas fronterizos pendientes con Chile. A ello se añadió la abierta disposición de Argentina de sumarse a la iniciativa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte¹⁷.

El enfoque “pragmático” de la política exterior argentina ha incluido el uso de una intensa diplomacia económica y el progresivo reemplazo de las formas diplomáticas tradi-

15 *Ibid.* p. 115

16 RUSSELL, Roberto. “Los Ejes Estructurantes de la Política Exterior Argentina”, en: *América Latina / Internacional*. Vol. 1 No. 2. FLACSO. 1994, p. 22.

17 WEINTRAUB, Sidney. *Ob.Cit.* p. 60.

cionales, incluyendo un rol activo en la definición de la política exterior por parte de funcionarios de los sectores económicos y financieros. En este contexto, Menem respondió con entusiasmo a la iniciativa de los Estados Unidos en Miami, aunque buscó intensificar su articulación con MERCOSUR para entrar en mejor condición de negociación. Hay cierta continuidad en esta tendencia, incluyendo la propuesta de constituir una “zona del dólar” en el hemisferio, en respuesta a la crisis financiera brasileña.

Las cercanas elecciones presidenciales no alteraran sustancialmente esta tendencia, a tenor de las declaraciones de los dos principales candidatos. Es probable, sin embargo, que ciertos aspectos considerados “excesivos” de la posición pro Estados Unidos de Menem, sean atenuados de ganar el candidato opositor, en tanto en este contexto la política exterior estaría más abierta a la influencia de algunos sectores sociales, relegados en el contexto justicialista.

Principales características de la política interamericana de Argentina

Constantes	<input type="checkbox"/> Declive relativo del rol hegemónico sub-regional. <input type="checkbox"/> Impulso de la integración económica vía MERCOSUR <input type="checkbox"/> Relativo consenso interno sobre prioridades en la política exterior.
VARIABLES	<input type="checkbox"/> Énfasis en las relaciones con los Estados Unidos <input type="checkbox"/> Influencia de los sectores sociales internos.

Chile

Chile tiene una de las economías más dinámicas de la región, y es uno de los pocos países que reunió rápidamente todos los requisitos en términos de apertura económica, para alcanzar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. La consecuencia natural de esta situación fue la invitación pública que el Presidente Clinton hiciera a Chile a sumarse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, apenas la administración norteamericana obtuviera la autorización para negociar el acuerdo por la vía rápida. Como ya hemos visto, esa autorización nunca llegó y la consecuencia fue una gran frustración para Chile, así como un proceso inacabado de reorientación en términos de integración económica. Un símbolo fue la incorporación de Chile como miembro asociado de MERCOSUR.

La política exterior en Chile ha sido descrita como una “estrategia de inserción múltiple”. La diplomacia chilena ha concretado acuerdos de libre comercio con varios países del hemisferio, incluyendo a Canadá, México y Venezuela y sus negociaciones bilaterales con la Unión Europea están bastante avanzadas. La dinámica económica parece liderar el proceso político, al menos en esta área, aunque se han señalado algunos problemas de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁸.

Chile tiene numerosos socios comerciales y los capitales chilenos se han ubicado en países sudamericanos. Esta situación da al sector empresarial chileno una influencia importante en las decisiones políticas de la Cancillería. Al mismo tiempo, la política exterior ha

18 VON KLAVEREN, Alberto. “Chile: Política Exterior de la Transición”, en: **América Latina / Internacional**. Vol. 1 No. 2. FLACSO. 1994. p. 54.

sido materia de debate entre el gobierno y la oposición de derecha, incluyendo los efectos económicos de los problemas derivados de un incompleta transición democrática.

Principales características de la política interamericana de Chile

Constantes	<input type="checkbox"/> Buena condición económica y privilegio de acuerdos bilaterales. <input type="checkbox"/> Vínculos con otros bloques económicos y países en acuerdos de libre comercio.
Variables	<input type="checkbox"/> Definición de opciones (política versus economía) <input type="checkbox"/> Preferencia por estrategias hemisféricas o sub-regionales <input type="checkbox"/> Influencia del sector empresarial en la definición de la política exterior.

Canadá

La posición de Canadá en el hemisferio fue tradicionalmente ambigua, debido a su peculiar posición geográfica, así como la “filtración” de sus relaciones interamericanas por medio de los Estados Unidos. Esta situación cambió cuando el gobierno canadiense decide incorporarse a la Organización de Estados Americanos y asumir una posición más agresiva en el continente. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte significó para Canadá un reforzamiento en sus estrechos vínculos económicos con los Estados Unidos, pero al mismo tiempo sirvió de puente para establecer una relación más estructurada con la economía mexicana.

Las inversiones económicas de Canadá se han expandido en la región. Hay fuertes intereses económicos en Brasil, Chile y Perú. Esta situación hace que la comunidad empresarial canadiense sea más sensible a las posibilidades de un acuerdo hemisférico de libre comercio. Al mismo tiempo, Canadá asumió en el proceso de Cumbres cierto liderazgo en temas no económicos, como la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos. Este rol refleja la posición canadiense en la OEA, en donde su contribución política y económica ha sido importante para el desarrollo de proyectos en materia de asistencia para la democracia, incluyendo un enfoque más amplio y agresivo que el jugado por los Estados Unidos en la región.

Sin embargo, los intereses económicos y los políticos a veces colisionan al interior del gobierno canadiense, generando cierta inconsistencia en relación al establecimiento de prioridades claras.

Principales características de la política interamericana de Canadá

Constantes	<input type="checkbox"/> Énfasis en asuntos políticos, en conexión con la integración económica. <input type="checkbox"/> Influencia de la comunidad empresarial y de la sociedad civil, especialmente de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. <input type="checkbox"/> Relación especial y preferente con los Estados Unidos.
Variables	<input type="checkbox"/> Evolución de las prioridades regionales en la política exterior. <input type="checkbox"/> Definición de influencias entre comunidad empresarial, ONGs y otros sectores

III. ANÁLISIS DEL LIDERAZGO EN EL PROCESO DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

Las diferencias evidentes en términos de poder estructural y relacional que se encuentran entre los Estados Unidos y los otros países del hemisferio hace que la dinámica doméstica de aquel país tenga una influencia importante, y a veces decisiva, en la evolución de cualquier iniciativa hemisférica. Esto incluye la creciente importancia de las fuerzas internas estadounidenses en la tensión aislamiento-internacionalismo, dialéctica que ha caracterizado tradicionalmente a la política exterior de los Estados Unidos.

Sin embargo, las opciones y prioridades de América Latina son un tema esencial que debe ser tomado en cuenta, en tanto ellos manifiestan una coalición interna o una estrategia que gira entre el conflicto y la cooperación con los Estados Unidos. Globalización e interdependencia no significa que las prioridades nacionales hayan dejado de interesar, aún cuando su valor relativo pueda haber disminuido. Hay algunos países latinoamericanos que expresan esta tensión de manera más evidente que otros, como lo hemos visto en el capítulo anterior.

Un tema importante y que ha generado cierta distorsión en el análisis reciente, es considerar a América Latina como una región homogénea, en la cual es posible identificar una política exterior común. Por el contrario, los intereses nacionales de los países latinoamericanos se han ido diferenciando internamente. Una evidencia de esta afirmación puede encontrarse en un breve análisis de las exportaciones de los países latinoamericanos y su articulación con mercados externos.

En la década de los 80's, por ejemplo, México concentró aún más su relación comercial con los Estados Unidos, situación que se ha intensificado a niveles históricos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En el otro extremo, Brasil, y en menor medida Argentina, han ampliado el número de destinos geográficos de sus exportaciones y dependen menos del mercado estadounidense. El mismo caso puede encontrarse en Chile, aunque con menor variedad de productos. Otro síntoma importante es la evolución de las exportaciones intra-regionales, que han aumentado significativamente en los países miembros de MERCOSUR y, en menor medida, en los que pertenecen a la Comunidad Andina de Naciones. México y Centro América, por el contrario, giran en torno al mercado de los Estados Unidos¹⁹.

El análisis de las relaciones interamericanas debe tomar en cuenta estos aspectos económicos. Tradicionalmente, este análisis ha sido hecho en relación a las capacidades relativas de los países del hemisferio o ha estado enfocado exclusivamente en un análisis de las relaciones entre las políticas de los Estados Unidos y los demás países de la región²⁰, y este análisis ha estado generalmente enfocado desde una perspectiva exclusiva o predominante de política exterior estadounidense. La primera opción es útil para entender la diná-

19 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, CEPAL. "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe". Documento de Internet. Website: www.cepal.cl/espanol/Publicaciones/panisal98/panisalbstrc.htm. 1999, p. 3.

20 TULCHIN, Joseph. "Hemispheric Relations in the 21st century", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 39, No. 1. Ver WEINTRAUB, Sidney. *Ob.Cit.*

mica entre los acuerdos regionales y las capacidades nacionales. La segunda perspectiva es inevitable en un continente desigual como el nuestro. Pero debemos tener cuidado en no enfatizar demasiado una sobre otra.

A través de los dos primeros capítulos hemos analizado los tres niveles de la Economía Política Internacional y su influencia en el proceso de Cumbres de las Américas. En este capítulo final abordamos un análisis cruzado de estos niveles en la pregunta central de este ensayo: la cuestión del liderazgo en el proceso de Cumbres.

En 1994, estaba claro que el poder de los Estados Unidos estaba bien establecido en la base de la agenda de la Cumbre de Miami. Este liderazgo se tradujo en una clara hegemonía regional, en tanto los otros países del hemisferio prestaron su consentimiento. Sin embargo, esta hegemonía nunca fue tomada como definitiva y eterna, por lo menos en relación a la intensidad en la que era ejercida. En tanto la posición de los Estados Unidos incluía propuestas que podrían beneficiar a las economías de la región (libre comercio y acceso a los mercados de los Estados Unidos) así como un apoyo concreto al proceso político regional, los países de América Latina y el Caribe estaban dispuestos a aceptar esa hegemonía. El precio que se tenía que pagar, en relación a la ganancia ofrecida, era relativamente pequeño.

Pero la primera parte de este acuerdo tácito falló. Las restricciones domésticas forzaron a la administración de los Estados Unidos a volver a una actitud pasiva en relación a los acuerdos de libre comercio, abandonando una agresiva política que buscaba legitimar la ecuación “política libre = libre comercio”. La decepción de los otros países fue grande, especialmente de aquellos, como Argentina, Brasil y Chile, que hubieran dado la bienvenida a un mejor trato para sus productos en los mercados de los Estados Unidos. Esta situación no se reflejó en otros países, como Canadá y México, que ya disfrutaban de esa posición privilegiada.

La pérdida de liderazgo creó un vacío, debido a que no hay país en el hemisferio que pueda asumir el rol de los Estados Unidos en toda su dimensión. Otros actores de la Economía Política Global han estado aprovechando este vacío y estableciendo acuerdos económicos con la región. Ese es el caso de la Unión Europea, que ha mostrado creciente interés en negociaciones de libre comercio con MERCOSUR, México y la Comunidad Andina de Naciones. Aún cuando este interés está mediado por las tendencias proteccionistas de Europa, es una señal de que cualquier vacío creado en estos tiempos tiende a ser llenado por otros actores.

La dinámica establecida en Miami, sin embargo, ha seguido desarrollándose y las negociaciones para el ALCA cuentan ya con un mecanismo más o menos formalizado. Otros temas de la agenda de las Cumbres siguen un camino diverso. Los Estados Unidos “abrieron la puerta” y los otros países no la van cerrar por su propia voluntad. Este proceso ha dado más oportunidades a otros países para establecer sus propias prioridades e influir en la agenda de las relaciones interamericanas. Esta influencia puede ser formalista, en tanto la agenda de las Cumbres se complica cada vez más con innumerables temas. Pero la influencia también puede ser real, como lo demuestra Brasil.

El análisis hecho de la política exterior brasileña muestra que este país sigue una tendencia consistente en afirmar su predominio sub-regional. En el proceso de Cumbres, esta

actitud ha sido evidente en la influencia de la diplomacia brasileña al momento de definir actores y temas, siendo el Grupo de Rio un canal usual para establecer esta política. En tanto los Estados Unidos no asuma las promesas hechas a la región, Brasil puede tener mayor espacio para reclamar un liderazgo alternativo. Sin embargo, las debilidades internas del Brasil, especialmente las crisis cíclicas de su economía, limitan su capacidad de reemplazar a los Estados Unidos como líder hemisférico, o incluso como líder sub-regional. La tendencia entonces es cierta “compartimentalización” de liderazgos sub-regionales. En este escenario, Brasil ha estado interesado en empujar un bloque sudamericano, en el que un acuerdo de libre comercio sería más fácil de alcanzar. MERCOSUR puede ser instrumental en este objetivo, en tanto puede ser usado como plataforma básica de la nueva integración sudamericana.

Otros países pueden redefinir sus estrategias en términos de esta fragmentación de líderes y hegemonías. Argentina ha dado señales de revitalizar una perspectiva multilateral, partiendo de su concentración en una relación especial con los Estados Unidos. Chile ha tomado decisiones efectivas que la vinculan con la Unión Europea y otros países en términos de libre comercio. Canadá está usando el “puente” de la OEA y las reuniones de la Cumbres para asegurar “corredores económicos” que la vinculen con las economías latinoamericanas, por fuera del filtro estadounidense. Incluso México desea expandir el margen de sus opciones, al menos simbólicamente, en tanto su comercio y economía están marcados sustancialmente por la economía de los Estados Unidos.

La evolución del proceso de Cumbres aparece como fragmentado, si es que buscamos un liderazgo único. Sin embargo, la pre-existencia de bloques sub-regionales puede organizar el debate de una manera más coherente. Al mismo tiempo, será muy importante seguir de cerca la evolución de la futura ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio. En tanto la OMC avance sustancialmente en temas pendientes, podría darse el caso de que el ALCA deba replantear su propia agenda o ampliarla, de forma tal que ofrezca ganancias adicionales a los países de la región. Esto es indispensable para convencer a los países latinoamericanos de entrar en una segunda ronda de negociaciones sobre el mismo tema.

Otra perspectiva de análisis para el mismo problema es que el liderazgo de las Cumbres no está fragmentado sólo territorialmente, sino que también lo está temáticamente. En este sentido, varios países han tomado la bandera del libre comercio, especialmente Canadá y Chile. Los temas políticos han sido asumidos de manera entusiasta por Canadá. Finalmente, la agenda social ha recibido el impulso de varios países latinoamericanos, especialmente del Brasil.

Este último tema, de los sectores sociales, es crucial. A pesar de que el consenso sobre libre comercio y economías de mercado persiste en América Latina, también es cierto que la visión estrecha propuesta por los Estados Unidos es crecientemente resistida por los otros países de la región. Hay un creciente interés en incorporar una agenda social y política a la estrictamente económica, incluyendo un debate hemisférico sobre la corrección de políticas liberales extremas, tomando en cuenta las dificultades que la región enfrenta en términos de paz social y progreso económico. La inclusión del tema educativo como punto primero en la agenda de la Cumbre de Santiago es una señal de esta tendencia. La búsqueda de un diálogo integral es el tema del día en los debates de los líderes hemisféricos. En este sentido hay una nueva convergencia, con matices nacionales, en que una perspectiva

exclusiva y excluyente de libre comercio y asuntos macroeconómicos no es suficiente, y que es necesario abordar otros temas, como la erradicación de la pobreza, políticas sociales, el rol del Estado y la cooperación internacional. Estos temas son de por sí mucho más complejos.

CONCLUSIONES

La evolución del proceso de Cumbres de las Américas refleja la convergencia y consensos sobre asuntos económicos, políticos y sociales en el hemisferio. En 1994 fue suficiente que la agenda se centrara en libre comercio y democracia como piedras angulares de un diálogo en el que los Estados Unidos tenía una clara posición hegemónica. En 1998, la agenda interamericana se hace mucho más compleja, los liderazgos únicos y excluyentes no existen y América Latina manifiesta su interés de buscar un diálogo más integral. En este escenario, las opciones estrechas de los Estados Unidos podrían ser abiertamente cuestionadas.

Sin embargo, hay razones para creer que si Estados Unidos reasume su voluntad de liderazgo, los otros países del hemisferio reaccionarán positivamente. Pero, si ésta situación no se da (y las elecciones del 2000 serán un indicador decisivo), el diálogo seguirá su curso, y la propuesta del ALCA y otros aspectos seguirán siendo negociados, aunque cuando con mayores problemas de articulación hemisférica. A pesar de que un claro liderazgo de los Estados Unidos es un elemento importante en la perspectiva de bloque comercial, los hechos han probado que libre comercio y democracia son valores asumidos (con diferentes énfasis y ritmos) por los otros países de la región.

Una análisis específico de los poderes relativos de los Estados Americanos concluiría que hay dos posibles escenarios futuros para el proceso de Cumbres. El primero sería la hegemonía de los Estados Unidos en un continente claramente unipolar. El segundo escenario se manifestaría en la emergencia de una tendencia al sub-regionalismo en una relación desigual. Brasil puede liderar uno de estos bloques sub-regionales. Sin embargo, creemos que el proceso es más complejo y se manifestará en múltiples capas. Estas capas incluyen las políticas nacionales, pero otros elementos sustanciales: la influencia de actores no estatales, la división temática de liderazgos y la evolución desigual de las relaciones multilaterales del hemisferio.

En relación a la influencia de otros actores, se ha mostrado en este ensayo la importancia de los sectores sociales internos en cada país. Estos sectores pueden asumir posiciones diversas e incluso conflictivas entre sí. Algunos pueden apoyar el proceso hemisférico (la comunidad empresarial vinculada a las exportaciones, los políticos, etc.), mientras que otros pueden oponerse a una o varias de las iniciativas (sector productivo nacional, grupos de medio ambiente, diplomáticos, etc.).

Una división temática de liderazgos podría ser el escenario más factible en el caso que los Estados Unidos no reasuma el liderazgo en el futuro cercano. Hemos identificado cómo Canadá está interesado en la inclusión de temas vinculados a la democracia y los derechos humanos en la agenda de la Cumbre y cómo otros países latinoamericanos trabajan por incluir más bien temas tales como las políticas sociales, la educación y la cooperación internacional para el desarrollo. Otros posibles liderazgos temáticos pueden encontrarse en las propuestas argentinas sobre seguridad hemisférica y la agenda desarrollista brasileña.

Estos liderazgos no siempre son consistentes y uniformes, y pueden cambiar rápidamente, pero son elementos importantes a tomar en cuenta en la futura evolución de las Cumbres.

Finalmente, la evolución desigual de los acuerdos sub-regionales afectará también el proceso de las Cumbres. Un punto evidente en este tema es la compatibilidad de acuerdos hemisféricos con los procesos sub-regionales existentes, así como las posibilidades de que éstos procesos minilaterales superen los estrictos límites de una perspectiva exclusiva de libre comercio. Los Estados Unidos han manifestado que la convivencia será inevitable en el futuro cercano, pero no ha ocultado su preferencia eventual por un solo acuerdo de libre comercio en el hemisferio. Brasil insiste en la preferencia necesaria de los acuerdos existentes y su resistencia a negociar nuevamente sobre los mismo temas. Sin embargo, en este escenario los acuerdos sub-regionales podrían volverse irrelevantes si el ALCA llega a concretarse. Tanto MERCOSUR como la Comunidad Andina, más el segundo que el primero, enfrentan dificultades para alcanzar siquiera la categoría de imperfectas uniones aduaneras.

Desde una perspectiva diferente, la llamada “crisis de la globalización” puede afectar las posibilidades de las Cumbres futuras, así como la consolidación de una agenda hemisférica consensual. Los elementos comunes plasmados en Miami están bajo constante y creciente presión. Podría haber dificultades adicionales para avanzar desde una perspectiva predominantemente tecnocrática al nivel de las definiciones políticas, en tanto los países latinoamericanos tienen una agenda social interna difícil de manejar. Estos países podrían terminar privilegiando una estrategia de “inserción múltiple”, como la utilizada por Chile, tratando de consolidar una relación con los diversos bloques regionales.

Pero la principal preocupación en este contexto es la incapacidad de alcanzar cuotas significativas de crecimiento económico, condición indispensable para integrar economías en progreso y no terminar integrando varios problemas. Una perspectiva exclusiva de libre comercio, tal como la desarrollada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no responde integralmente a las ansiedades latinoamericanas en vísperas del nuevo milenio.