

## **LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE CLINTON: SU ENFOQUE HACIA AMÉRICA LATINA**

MIGUEL ÁNGEL VALVERDE LOYA

DURANTE SU PRIMER PERIODO PRESIDENCIAL, BILL CLINTON relegó deliberadamente la política exterior a un segundo plano, buscando cumplir su promesa de campaña de enfocarse “como un láser” en la economía estadounidense, y atender otros asuntos domésticos como las reformas al sistema de seguridad social y de salud. George Bush, vencedor de la guerra fría y la guerra del Golfo, pagó el precio de la percepción del público de su descuido respecto a la política interna, al tiempo que una recesión económica proyectaba su sombra sobre Estados Unidos.

El entorno internacional que encontró Clinton es más complejo, sin la relativa simplicidad y claridad de la confrontación bipolar de la guerra fría. La conducción de la política exterior estadounidense es más difícil; afronta nuevos escenarios, nuevos actores, nuevos asuntos, y mayores incertidumbres. En este nuevo “desorden” global, se hace presente la necesidad de una estrategia o “gran juego” de Estados Unidos en el ámbito internacional. En este ensayo se pretende ubicar a América Latina en esta estrategia general, identificar el enfoque central de la política de Clinton hacia la región, así como señalar las principales medidas que ha tomado Estados Unidos para avanzar hacia sus objetivos en el hemisferio occidental.

### **LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA POSGUERRA FRÍA**

La dirección de la política exterior estadounidense en la posguerra fría es aún materia de debate. Varios analistas han expuesto sus ideas respecto al rumbo que consideran más pertinente. Entre los trabajos más influyentes están los de Richard Haass, William Maynes y los de Zalmay Khalilzad y

Michael Mastanduno.<sup>1</sup> Haass argumenta en contra del “particularismo”, y apunta la necesidad de una visión estructurada de la política exterior, que defina claramente tanto intereses como intención. Identifica cinco “preferencias” o “fines” presentes en el debate: wilsonianismo, economicismo, realismo, humanitarismo y minimalismo. El wilsonianismo, según Haass la visión más “tradicional” en la política exterior estadounidense, se refiere a la promoción de la democracia en otras naciones; el economicismo resalta la primacía de la protección de los intereses económicos internos; el realismo habla de equilibrios de poder y consideraciones estratégicas; el humanitarismo, de la atención a problemas como la pobreza, hambruna y degradación ambiental, y por último, el minimalismo implica la percepción de intereses y responsabilidades muy limitados para Estados Unidos en el mundo, una vez extinta la amenaza del expansionismo soviético.<sup>2</sup> Las cinco preferencias no son mutuamente excluyentes; sin embargo, incluso quienes tienen elementos de más de una ponen mayor énfasis en alguna en particular.<sup>3</sup>

Según Haass existen tres “tendencias” sobre los medios para lograr un eficaz desempeño internacional de Estados Unidos: unilateralismo, neointernacionalismo y liderazgo estadounidense. El “unilateralismo” minimiza, y “de ser posible excluye, la participación de otros gobiernos u organizaciones”.<sup>4</sup> Este enfoque da mayor libertad y celeridad a las decisiones y acciones estadounidenses, sin embargo alienta a otras naciones a comportarse de manera similar, y así contribuye a “socavar el orden internacional”. El “neointernacionalismo” busca el apoyo de instituciones como la ONU, lo cual permite un involucramiento activo, a la vez que reduce significativamente los costos. La desventaja de este internacionalismo es la dificultad para crear la capacidad institucional requerida, así como la resistencia en el interior de Estados Unidos a ceder en materia de nacionalismo y soberanía.<sup>5</sup>

El “liderazgo estadounidense”, de manera similar a lo acontecido durante la guerra fría, permite a Estados Unidos actuar como líder de alianzas

<sup>1</sup> Richard N. Haass, “Paradigm Lost”, *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 1, enero-febrero de 1995, pp. 43-58; Charles William Maynes, “A Workable Clinton Doctrine”, *Foreign Policy*, núm. 43, invierno de 1993-1994, pp. 3-20; Zalmay Khalilzad, “Losing the Unipolar Moment?”, *The Washington Quarterly*, vol. 18, núm. 2, primavera de 1995, pp. 87-107; Michael Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment”, *International Security*, vol. 21, núm. 4, primavera de 1997, pp. 49-88. Haass elabora más sus argumentos en el libro *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1997.

<sup>2</sup> Haass, “Paradigm Lost”, *op. cit.*, pp. 45-50.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 45-46.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 51.

formales e informales para proteger una amplia variedad de intereses. Les permite ejercer considerable influencia, compartir costos y ganar legitimidad. Esta estrategia, sin embargo, impone limitaciones propias de la participación en alianzas, y requiere un compromiso internacional decidido, lo cual puede dificultarse por falta de apoyo político interno.<sup>6</sup>

En opinión de Haass, la administración de Clinton ha reflejado todos estos fines y medios, en ocasiones dando preeminencia a varios de manera simultánea, lo que causa confusión y desconcierto, sin una política coherente de largo plazo.<sup>7</sup> La propuesta de Haass es la adopción de un “realismo acrecentado”, enfocado a contener las amenazas al orden interestatal, que concentre esfuerzos diplomáticos y de defensa en el Golfo Pérsico, el noreste de Asia y Europa. Además, señala Haass, es importante incorporar el objetivo de promoción de libres mercados para favorecer el comercio y la “moderación” en términos político-estratégicos. Los objetivos wilsonianos de promoción de la democracia y los derechos humanos “deben depender de la severidad del problema, la existencia simultánea de intereses estratégicos dominantes y la habilidad de Estados Unidos para hacer algo constructivo a un precio razonable”.<sup>8</sup> En cuanto a los medios, Haass es partidario del “liderazgo estadounidense”, el cual permite a Estados Unidos mantener sus prioridades y retener un importante control, al buscar construir consenso en su alrededor.<sup>9</sup>

Para William Maynes, tanto Bush como Clinton han buscado favorecer la preeminencia “política” de Estados Unidos; en cambio, en el plano económico se ha otorgado mayor relevancia a arreglos regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, y el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico, APEC. Este autor propone que se invierta esta situación, es decir, que Estados Unidos asuma un liderazgo global en materia económica (mediante el apoyo decidido a la Organización Mundial del Comercio), y ceda influencia política a otros poderes regionales o instituciones multinacionales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Unidad Africana (OAU).<sup>10</sup> Esta propuesta coincide en buena medida con el enfoque neointernacionalista mencionado por Haass.

Una alternativa a la visión de Haass y Maynes es la de Zalmay Khalilzad y Michael Mastanduno, quienes sostienen que el actual “momento unipolar”

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 52-55.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 56-58.

<sup>10</sup> Maynes, *op. cit.*, pp. 9-11.

representa una oportunidad para impulsar decididamente los intereses estadounidenses en el orbe. Khalilzad sugiere fortalecer la "zona de paz" que comprende Europa Occidental y el este de Asia como estrategia central, y evitar el surgimiento de un poder hostil en alguna región crítica, con atención particular a Rusia y China, así como mantener la supremacía militar y el poder económico de Estados Unidos.<sup>11</sup> Mastanduno señala la vigencia de las teorías realistas, en particular la del equilibrio de amenazas, desarrollada por Stephen Walt, y del equilibrio de poder, de Kenneth Waltz, para explicar la actitud estadounidense en materia de seguridad y política económica exterior.<sup>12</sup>

Mastanduno sostiene que las administraciones de Bush y Clinton sí han seguido una estrategia consistente en la posguerra fría: mantener la posición preeminente de Estados Unidos en el mundo.<sup>13</sup> La teoría del equilibrio de amenazas indica los esfuerzos estadounidenses por involucrar y dar seguridades a otras potencias, mientras que la teoría del equilibrio de poder ilustra la tendencia de Estados Unidos a enfrentar la competencia económica del exterior. Los oficiales estadounidenses enfrentan el reto de llevar a cabo una política de seguridad "blanda", frente a una política económica internacional "dura".<sup>14</sup> Por otro lado está presente el riesgo de "sucumbir ante la arrogancia del poder", y tratar de imponer valores (como las ideas de la promoción de la democracia y los derechos humanos) a otros Estados, lo cual puede causar resentimiento y esfuerzos por contrarrestar el peso de Estados Unidos.<sup>15</sup> Tanto Khalilzad como Mastanduno tienden a favorecer la posición que Haass llama "unilateralismo".

Las distintas visiones sobre la "gran estrategia" de Estados Unidos en la posguerra fría sugieren la existencia de una política exterior aún "en proceso" de formación. En sus primeros dos años de gobierno, Clinton enfrentó decisiones clave en Somalia, Haití y los Balcanes. En Somalia, una intervención de asistencia humanitaria se convirtió en un enfrentamiento con facciones locales, con bajas estadounidenses. En la nación caribeña se pasó de la retórica de campaña a la inacción, y la deliberación sobre el "grado de importancia" del conflicto en Bosnia parecía interminable.<sup>16</sup> La experien-

<sup>11</sup> Khalilzad, *op. cit.*, p. 95.

<sup>12</sup> Mastanduno, *op. cit.*, pp. 50-52.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>16</sup> Larry Berman y Emily O. Goldman, "Clinton's Foreign Policy at Midterm", en Colin Campbell y Bert A. Rockman (eds.), *The Clinton Presidency; First Appraisals*, Chatham, NJ, Chatham House, 1996, pp. 291 y 296.

cia en Somalia ocasionó que la administración de Clinton echara marcha atrás en su política inicial de "internacionalismo asertivo", que buscaba la participación estadounidense a través de la ONU.<sup>17</sup> Aun cuando la visión neointernacionalista se vio desprestigiada, la administración evitó desvincularse por completo de la ONU, y obtuvo una resolución de dicho organismo para intervenir en Haití, a la vez que coordinó la actuación en Bosnia.

A pesar de éxitos significativos durante la primera mitad de su primer mandato, como la aprobación del TLCAN y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), la iniciativa de paz para el Medio Oriente y la operación "Guerrero vigilante" contra Irak, el presidente fue calificado de vacilante, sin guía clara de principios o acción en materia de política exterior.<sup>18</sup> En respuesta a las críticas, en septiembre de 1993 el consejero de seguridad nacional del presidente, Anthony Lake, presentó los principios generales que orientarían la política exterior del presidente. La misión de Estados Unidos sería "la ampliación de la libre comunidad de las democracias de mercado en el mundo".<sup>19</sup> Según Lake, la frase no implicaba intervención unilateral, sino que, con la ayuda de otras naciones democráticas, se apoyaría la transición y consolidación de nuevas democracias en las repúblicas de la ex Unión Soviética y otras partes del mundo, incluida, por supuesto, América Latina. En la mente del equipo de política exterior de Clinton estaba presente la idea de favorecer el desarrollo de las democracias latinoamericanas, al procurar el apoyo de instituciones multilaterales como la Organización de Estados Americanos, y sobre todo, mediante acuerdos comerciales que fomentaran el crecimiento económico de la región.<sup>20</sup>

## CLINTON Y AMÉRICA LATINA

Clinton heredó parte de la inspiración para su política exterior hacia el hemisferio occidental de su antecesor en la Casa Blanca. Siguiendo la lógica de la creación de bloques o regiones comerciales en otras partes del

<sup>17</sup> Haass, "Paradigm Lost", *op. cit.*, p. 53.

<sup>18</sup> Berman y Goldman, *op. cit.*, pp. 291-292.

<sup>19</sup> Anthony Lake, "From Containment to Enlargement" (discurso pronunciado en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados, Universidad Johns Hopkins, Washington, D. C., 21 de septiembre de 1993), en *Dispatch*, vol. 4, núm. 39, 27 de septiembre de 1993.

<sup>20</sup> Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, núm. 106, primavera de 1997, pp. 114-116.

mundo, en junio de 1990 los presidentes Carlos Salinas de México y Bush anunciaron la negociación de un acuerdo de libre comercio entre ambos países, a los que se unió Canadá el mes siguiente, en lo que se denominó Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Unas semanas después del anuncio conjunto con Salinas, Bush, en vísperas de una visita a América del Sur y buscando evitar el recelo hacia México y no llegar con "las manos vacías", concibió la Iniciativa de las Américas, que consideraba la creación de una comunidad de libre comercio en todo el hemisferio occidental. El entonces subsecretario de comercio Robert Zoellick apuntó que el TLCAN y la Iniciativa de las Américas representaban una oportunidad estratégica para proveer una piedra angular de política exterior estadounidense hacia la región en la posguerra fría, que buscara promover un continente económica y políticamente estable.<sup>21</sup>

Una vez en el poder, Clinton negoció acuerdos paralelos al TLCAN que atendieron (al menos parcialmente) demandas de grupos internos relativas al medio ambiente y las condiciones laborales. El presidente organizó una impresionante campaña de apoyo al tratado comercial, para lo cual enfrentó a sectores importantes de su partido e invirtió una buena cantidad de capital político.<sup>22</sup> Respecto a otro punto pendiente de la agenda estadounidense del hemisferio occidental, tras continuar por algún tiempo con una política de mera contención del flujo de refugiados provenientes de Haití, Clinton tomó la iniciativa y apoyó con tropas la restauración del régimen democráticamente electo en dicha nación.<sup>23</sup> Sin embargo, el presidente fue el primer mandatario estadounidense que no visitó América Latina durante su primer periodo, en un cuarto de siglo.

La administración de Clinton estimuló en el seno de la OEA el compromiso de este organismo con la causa democrática, y en junio de 1993 una declaración de los ministros de relaciones exteriores del continente,

<sup>21</sup> El subsecretario de Estado Robert B. Zoellick hizo comentarios sobre el tema al testificar ante un subcomité del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, en abril de 1991. Para una elaboración del argumento, véase Robert B. Zoellick, "NAFTA and US Leadership", *The Washington Post*, 16 de noviembre de 1993. Sobre la Iniciativa de las Américas, véase Peter Hakim, "President Bush's Southern Strategy: The Enterprise for the Americas Initiative", *The Washington Quarterly*, vol. 15, núm. 2, primavera de 1992, pp. 93-106.

<sup>22</sup> Véase Miguel Ángel Valverde, "Vinculación entre política interna y política exterior en Estados Unidos: la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *Política y Gobierno*, vol. 4, núm. 2, segundo semestre de 1997, pp. 377-403.

<sup>23</sup> Robert A. Pastor, "The Clinton Administration and the Americas: Moving to the Rhythm of the Postwar World", en Robert J. Lieber (ed.), Eagle Adrift; *American Foreign Policy at the End of the Century*, Nueva York, Longman, 1997, pp. 247-254.

reunidos en Santiago de Chile, abogó por la adopción de “procedimientos oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de democracias representativas”. Se estableció la necesidad de una reacción colectiva en caso de interrupción del proceso democrático en alguno de los países miembros, incluyendo la aplicación de sanciones políticas y económicas. La sombra del intervencionismo estadounidense hizo que México, Brasil y Colombia inicialmente expresaran reservas respecto a la resolución, la cual fue finalmente aceptada. La presión de la OEA tuvo efecto ante el intento de golpe de Estado en Guatemala, pero fue infructuosa en Haití y ante el “autogolpe” del presidente Fujimori en Perú.<sup>24</sup>

En el plano comercial, la administración de Clinton decidió sacar provecho de su logro con el TLCAN, y en una visita a México en diciembre de 1993 el vicepresidente Al Gore propuso la realización de una reunión cumbre de todos los jefes de Estado “democráticamente electos” del continente. La “Cumbre de las Américas” se realizó en Miami en diciembre de 1994, y se centró en el tema de la creación de un acuerdo de libre comercio para todo el hemisferio. Así, quedó claramente definida la prioridad comercial, y se trató de mantener al margen otros temas de la agenda de las relaciones con América Latina, como el combate al narcotráfico y la política estadounidense hacia Cuba (que fue marginada de la reunión continental).<sup>25</sup> De la cumbre emergieron una “declaración de principios” y un “plan de acción”, con enunciados de solidaridad democrática y prosperidad por medio de la integración comercial. Se acordó concluir las negociaciones para el “Área de Libre Comercio de las Américas” en el año 2005.<sup>26</sup>

## EL QUEHACER DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Durante su primer periodo de gobierno, además de la idea de “ampliación democrática”, Clinton utilizó las nociones de “diplomacia preventiva” e “involucramiento selectivo” para definir su estrategia general de política exterior.<sup>27</sup> La diplomacia preventiva permitiría canalizar recursos a regiones o lugares en situación problemática, y disminuir de este modo

<sup>24</sup> Richard J. Bloomfield, “Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime”, *The Washington Quarterly*, vol. 17, núm. 2, primavera de 1994, pp. 157-169.

<sup>25</sup> Pastor, *op. cit.*, p. 257.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>27</sup> William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, D. C., GPO, febrero de 1995, p. 7.

tensiones, así como evitar el surgimiento de crisis (se hace una referencia explícita al Medio Oriente).<sup>28</sup> El involucramiento selectivo implica actuar primordialmente —de manera unilateral o multilateral— en términos del interés nacional (tanto en seguridad como en bienestar económico) de Estados Unidos. La estrategia general enumera tres objetivos centrales: incrementar la seguridad con una adecuada capacidad militar; promover la prosperidad estadounidense mediante el crecimiento de la economía global y el libre comercio; promover la democracia, para lo cual hay que aumentar la seguridad estadounidense, a la vez que proteger y consolidar la comunidad de democracias de libre mercado, con atención especial a Rusia, Ucrania y otras repúblicas de la ex Unión Soviética.<sup>29</sup>

En el objetivo de promoción de la prosperidad se resalta la importancia del acceso de los bienes y productos estadounidenses a los mercados internacionales, mediante la negociación de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales. Se mencionan el TLCAN y un acuerdo de libre comercio en el hemisferio occidental como importantes mercados para la exportación. En cuanto a la promoción de la democracia, se habla de un interés pragmático, orientado a los Estados que pueden afectar los intereses estratégicos de Estados Unidos: “aquellos con grandes economías, localización [geográfica] crítica, armas nucleares, o el potencial para generar flujos de refugiados hacia nuestro propio país o hacia aliados clave”.<sup>30</sup>

La noción de “ampliación democrática” adoptada por la administración de Clinton, que implica la incorporación de las naciones a la “comunidad internacional de democracias de mercado”, se inspira y apoya en supuestos desarrollados por la literatura de la “paz democrática”. La conclusión más significativa de dicha literatura es que la ocurrencia de disputas bélicas entre democracias es considerablemente menor que las que se presentan entre otro tipo de regímenes, o en la relación entre una democracia y una forma de gobierno distinta.<sup>31</sup> Las naciones democráticas son más proclives a “cumplir sus compromisos internacionales”, y menos pro-

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 297.

<sup>31</sup> Existe ya una numerosa literatura sobre el tema. Véase por ejemplo William Dixon, “Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflict”, *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 1, marzo de 1994, pp. 14-32; Bruce M. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post Cold War World*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993; Steve Chan, “Democracy and War: Some Thoughts on Future Research Agenda”, *International Interactions*, vol. 18, núm. 3, 1993, pp. 205-214, y David A. Lake, “Powerful Pacifists: Democratic States and War”, *American Political Science Review*, vol. 86, núm. 1, marzo de 1992, pp. 24-37.



piensas a apoyar el terrorismo o la degradación ambiental.<sup>32</sup> Un componente del argumento indica que las democracias tienden a fomentar y fortalecer sus lazos comerciales, y una ruptura del flujo comercial a causa de un conflicto interestatal implica un costo demasiado elevado.<sup>33</sup> Así, en un mundo cada vez más interdependiente, Estados Unidos tiene un interés estratégico en la forma en que otras naciones son gobernadas. Entre mayor sea su número, y más cercanas se encuentren las democracias, “más seguros estarán y más prósperos serán los estadounidenses”.<sup>34</sup>

Retomando a Richard N. Haass, la estrategia de Clinton da cabida a los diferentes “fines” o “preferencias” en la dirección de la política exterior de la posguerra fría, sin embargo, pone un notable énfasis en la protección de intereses económicos internos. El argumento de la primacía de los intereses comerciales en la política exterior y la seguridad nacional de Estados Unidos ha sido desarrollado por varios autores, y con frecuencia se ha señalado como la pieza central de la política exterior de Clinton.<sup>35</sup> En cuanto a los medios, la política de Clinton perfila la existencia de un liderazgo estadounidense, similar al “realismo acrecentado” propuesto por Haass, si pensamos en la percepción de la propagación de los libres mercados y la democracia como un objetivo estratégico para fomentar la “moderación” entre los actores internacionales capaces de afectar los intereses estadounidenses.<sup>36</sup>

La administración de Clinton decidió organizar la Cumbre de las Américas para impulsar el movimiento de la región hacia el libre mercado y la democracia, con la promesa de los beneficios de la integración económica. Sin embargo, a pesar de los pronunciamientos de Miami, la administración de Clinton no establecía procedimientos claros para la admisión de nuevos socios comerciales, ya sea en forma individual, vía TLCAN, o colectivamente por otro mecanismo. Cuando en 1994 los republicanos obtuvieron el control de ambas cámaras del Congreso, arrecia-

<sup>32</sup> Strobe Talbott, “Democracy and the National Interest”, *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 6, noviembre-diciembre de 1996, pp. 48-49.

<sup>33</sup> Joanne Gowa, “Democratic States and International Disputes”, *International Organization*, vol. 49, núm. 3, verano de 1995, p. 519. En este artículo la autora enumera varias críticas al argumento de la paz democrática.

<sup>34</sup> Talbott, *op. cit.*, pp. 48-49. Cabe señalar, sin embargo, que la ausencia de democracia en una considerable parte de la región no impidió a Estados Unidos impulsar negociaciones de libre comercio en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, John Stremlau, “Clinton’s Dollar Diplomacy”, *Foreign Policy*, núm. 97, invierno de 1994-1995, pp. 18-35, y Carla A. Hills, “US Economic Leadership”, *The Washington Quarterly*, vol. 19, núm. 4, otoño de 1996.

<sup>36</sup> Véase *supra*, pp. 4-5.

ron las críticas sobre el manejo de la política exterior por parte del presidente.<sup>37</sup> El influyente senador republicano Jesse Helms, quien ahora presidía el comité de relaciones exteriores, se oponía al TLCAN y al libre comercio. El presidente no buscó la renovación de la autoridad de "vía rápida" obtenida del Congreso para negociar el TLCAN y el GATT. Entre funcionarios de la administración se hizo presente el desencanto por no lograr la admisión de Chile al TLCAN, y la percepción del persistente abandono de la política hacia la región.<sup>38</sup>

### EL ACTIVISMO DE CLINTON

En el segundo periodo de Clinton, la doctrina de "ampliación democrática" continúa como guía en materia de política exterior. Con mayor margen para dedicar tiempo y energía al ámbito internacional, el presidente tiene en mente la oportunidad de sentar las bases para el futuro inmediato del orden internacional. Se enumeran seis "prioridades estratégicas": 1) reasegurar la presencia estadounidense en Europa; apoyar la creación de un continente unido, democrático y pacífico mediante la expansión de la OTAN y vínculos de cooperación y seguridad con Rusia; 2) consolidar el papel de Estados Unidos como fuerza estabilizadora e integradora en la región de Asia-Pacífico; 3) favorecer la prosperidad de la economía estadounidense, mediante la promoción de un sistema global libre y competitivo, con particular atención a las regiones de Asia-Pacífico y América Latina; 4) asumir el papel de promotor decidido de acuerdos de paz en todo el orbe; 5) contener la amenaza a la seguridad nacional que representan problemas como la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, el crimen internacional, el narcotráfico y la degradación ambiental, y 6) mantener la capacidad militar y diplomática necesarias para aplicar dichos objetivos.<sup>39</sup>

La administración de Clinton enumera también "enfoques regionales integrados", con un apartado para el hemisferio occidental. Se menciona la importancia de acuerdos de seguridad regional, en los que se espera que la OEA desempeñe un papel importante. Se señalan problemas de naturaleza "transnacional" como las principales amenazas a la seguridad de

<sup>37</sup> Berman y Goldman, *op. cit.*, pp. 291 y 318.

<sup>38</sup> Anne Swardson, "Canada, Chile Eye NAFTA-Like Pact", *The Washington Post*, 5 de diciembre de 1995.

<sup>39</sup> William J. Clinton, *A National Security Strategy for A New Century*, Washington, D. C., GPO, mayo de 1997, pp. 2-3.

las naciones: tráfico de drogas, crimen organizado y lavado de dinero, migración ilegal e inestabilidad generada por “corrupción y conflicto político o social”.<sup>40</sup> Un punto que se resalta es la “oportunidad histórica” que representó la Cumbre de las Américas de 1994 para forjar “una relación más madura y cooperativa” entre Estados Unidos y los otros países del hemisferio. Este ímpetu “debe continuar” en la Cumbre de Chile de 1998, para así avanzar hacia la creación de “un hemisferio integrado de democracias de libre mercado”.<sup>41</sup> La administración de Clinton reitera su visión de un “realismo acrecentado”, donde las nociones de libre mercado y promoción de la democracia respaldan objetivos geoeconómicos estadounidenses.

Para impulsar su propuesta de libre comercio continental, Clinton programó una visita a México y el Caribe, y otra a América del Sur. La visita a México en mayo de 1997 fue importante porque se interpretó como una señal clara de respaldo político al presidente Ernesto Zedillo y a sus reformas en materia político-electoral.<sup>42</sup> El Ejecutivo estadounidense se entrevistó en México con los líderes de los partidos políticos de oposición, con lo que aceptó implícitamente brindar su apoyo a cualquier partido que resultara vencedor en las competidas elecciones legislativas y locales que iban a llevarse a cabo durante el verano. Se mencionó el TLCAN como pieza clave en la relativamente rápida recuperación de la economía mexicana, después de la crisis del peso de 1994-1995.<sup>43</sup> El presidente Clinton podía ufanarse de la coexistencia (e incluso sugerir correlación) del libre comercio con México y los avances democráticos en dicho país.

Durante la visita a México, Thomas McLarty, asesor especial del presidente para América Latina, declaró que para el año 2010 el comercio de Estados Unidos con dicha región podría exceder al realizado con la Unión Europea y Japón combinados.<sup>44</sup> Tanto McLarty como la secretaria de Estado Madeleine Albright señalaron que América Latina se encontraba en “el primer plano de la agenda” de la política exterior estadounidense.<sup>45</sup>

En octubre, Clinton llevó su mensaje de libre comercio a Venezuela, Brasil y Argentina. En Venezuela, primer proveedor de petróleo de

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Michael K. Frisby, “Clinton habla de más TLC, pero no da fechas”, *Reforma*, 8 de mayo de 1997.

<sup>43</sup> Thomas W. Lippman, “US, Mexico Reach Accords Meant to Increase Trade Under NAFTA”, *The Washington Post*, 7 de mayo de 1997.

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> Yadira Mena y Rossana Fuentes-Berain, “Una puerta al TLC hemisférico”, *Reforma*, 8 de mayo de 1997.

Estados Unidos, acordó promover la inversión estadounidense en la industria petrolera local, y buscó mayor cooperación en la lucha contra el narcotráfico (Venezuela es un punto de tránsito importante para el tráfico de cocaína y heroína) y el lavado de dinero.<sup>46</sup>

En Brasil, Clinton encontró un país seguro de sí mismo, a la cabeza de un pujante Mercosur, y con importantes nexos comerciales con la Unión Europea y Japón. La economía brasileña se ha beneficiado considerablemente de sus acuerdos comerciales, y parece estar adquiriendo fuerza como un importante actor en el escenario internacional.<sup>47</sup> Clinton ha reconocido la posibilidad de que existan fricciones con el gigante sudamericano. Brasil ha buscado abiertamente un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, para lo cual ha encontrado la oposición de Estados Unidos, que pretende una posición permanente y rotativa para América Latina en su conjunto.<sup>48</sup>

Durante su estancia en Brasil, Clinton aludió constantemente al libre comercio como tema central de su mensaje diplomático. El gobierno brasileño, que procuró una posición discreta durante la cumbre de Miami, ha evitado desentenderse abiertamente de la iniciativa estadounidense de libre comercio hemisférico. Sin embargo, continúa persistentemente con su propia agenda comercial, y deja claro que no tiene intención de permitir la desintegración del Mercosur.<sup>49</sup> Clinton y Cardoso emitieron un comunicado conjunto en el que expresaron la intención de lograr un acuerdo continental para el año 2005, e iniciar negociaciones bilaterales para 1998. Sin embargo, funcionarios brasileños afirmaron que en ese momento su país no estaba preparado para una nueva ronda de reducciones arancelarias.<sup>50</sup>

En Argentina, la noción de libre comercio también estuvo presente. Clinton manifestó su apoyo al Mercosur, aunque la mayor parte de la atención se centró en el anuncio del Ejecutivo estadounidense de solicitar al Congreso de su país la posición de aliado militar "no parte de la OTAN" para Argentina. Esta distinción está reservada para aliados cercanos, y

<sup>46</sup> John F. Harris, "Clinton Begins First Trip to South America", *The Washington Post*, 13 de octubre de 1997.

<sup>47</sup> Diana Jean Schemo, "As Washington's Attention Wanders, Brazil Plays a Quiet Catch-Up Game", *The New York Times*, 14 de octubre de 1997.

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> James Bennet, "US Respects Brazil, Clinton Assures Latin Giant", *The New York Times*, 15 de octubre de 1997. Sobre la actitud de Brasil respecto del libre comercio hemisférico, véase Georges Fauriol y Sidney Weintraub, "US Policy, Brazil, and the Southern Cone", *The Washington Quarterly*, vol. 18, núm. 3, verano de 1995, pp. 123-134.

<sup>50</sup> *Idem.*

constituye un reconocimiento a la colaboración de la nación sudamericana en misiones de paz dentro de la ONU y su participación en la guerra del Golfo Pérsico.<sup>51</sup>

Tras su viaje a América del Sur, Clinton se mostró optimista sobre las perspectivas de un acuerdo de libre comercio continental. Esta región es actualmente el mercado de mayor expansión para las exportaciones estadounidenses, y el hecho de que Estados Unidos no forme parte de ningún acuerdo comercial en el área se percibe como una importante desventaja.<sup>52</sup> El titular de la Casa Blanca manifestó su decidido respaldo a la realización de la Segunda Cumbre de las Américas, por celebrarse en Santiago de Chile durante la primavera de 1998, donde esperaba que el tema del libre comercio fuera central.<sup>53</sup>

#### DIFICULTADES INTERNAS Y CONTINUIDAD DEL “ESPÍRITU DE MIAMI”

Para poder cumplir con su ofrecimiento de integración comercial hemisférica, el presidente Clinton debía enfrentar a la oposición dentro de su propio país. Desde marzo de 1997, el Ejecutivo diseñó una estrategia para obtener autoridad de “vía rápida” por parte del Congreso en el transcurso del año.<sup>54</sup> Sin embargo, a diferencia del TLCAN, la campaña careció de energía y decisión por parte de la Casa Blanca. Grupos formados para oponerse al TLCAN continuaron operando ahora en contra de la autoridad de vía rápida, con el argumento de la pérdida de empleos en Estados Unidos y la degradación del ambiente en otros países. Un fuerte revés para el presidente fue la oposición del grupo de congresistas hispanos a la extensión del libre comercio a otros países de América Latina, quienes apuntaron la falta de medidas para proteger a los grupos afectados en Estados Unidos, principalmente a minorías como los hispano-estadunidenses.<sup>55</sup> También se señaló el incumplimiento de algunas promesas hechas por la administración durante el debate del

<sup>51</sup> Anthony Faiola, “Argentina Still Grappling with Oppressive Past”, *The Washington Post*, 15 de octubre de 1997.

<sup>52</sup> John M. Broder, “Clinton Urges Latin America to ‘Be Patient’ on Free Trade”, *The New York Times*, 17 de abril de 1998.

<sup>53</sup> Yadira Mena y Rossana Fuentes-Berain, “Buscará EU ampliar el TLC”, *Reforma*, 8 de mayo de 1997.

<sup>54</sup> Paul Blustein, “‘Fast-Track’ Trade Plan Pits White House Against Top Congressional Democrats”, *The Washington Post*, 22 de marzo de 1997.

<sup>55</sup> Paul Blustein, “Hispanic Lawmakers Fault NAFTA’s Effects”, *The Washington Post*, 16 de julio de 1997.

TLCAN, y la poca eficiencia del Banco de Desarrollo Nadbank para financiar proyectos.<sup>56</sup>

A mediados de septiembre de 1997, Clinton intensificó su campaña para obtener autoridad de vía rápida. Siguió una estrategia dual: manejó en términos generales argumentos en favor del libre comercio, y trató de concretar acuerdos para lograr votos específicos.<sup>57</sup> A principios de noviembre, la Casa Blanca aseguró la mayoría de votos en el Senado. En la Cámara de Representantes, tras enfrentar una abierta rebelión dentro de su partido, el presidente se dio cuenta de que no tenía el apoyo necesario y retiró su petición.<sup>58</sup> La derrota se interpretó como un duro revés para el Ejecutivo, y la "piedra angular" de la política exterior de Clinton hacia América Latina sufrió un serio deslave.

En abril de 1988, el presidente Clinton tuvo que asistir a la segunda Cumbre de las Américas en Santiago sin autoridad de vía rápida. Sin embargo, altos funcionarios de su administración aclararon que aquella no era necesaria para dar inicio a las negociaciones.<sup>59</sup> Clinton ofreció lo que equivale a una disculpa, al explicar que no había podido lograr una mayoría en el Congreso que apoyara su iniciativa. Pidió "paciencia" a las naciones latinoamericanas, y aseguró que eventualmente lograría el apoyo interno necesario.<sup>60</sup>

Sin la confianza del Congreso estadounidense, y proyectando una posición flexible en aras del avance del proceso, el titular de la Casa Blanca pareció más dispuesto al diálogo entre iguales. La discusión ya no era en torno a la admisión de nuevos integrantes del TLCAN, sino sobre un arreglo multilateral donde Estados Unidos sería uno más de los participantes. Los estadounidenses cedieron y aceptaron que se manejara y aprobara el acuerdo en su conjunto, y no por partes separadas, y los latinoamericanos asintieron a la creación de un "grupo de estudio" que tratara temas sociales, laborales y ambientales, y permitiera a Clinton obtener el apoyo del Congreso de su país para el tratado hemisférico.<sup>61</sup> Sin embargo, aun con las muestras de flexibilidad estadounidense y la preocupación por la posible exclusión de acuerdos regionales, funcionarios de la

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> Alison Mitchell, "Clinton Wins Support on His Trade Authority", *The New York Times*, 4 de noviembre de 1997.

<sup>58</sup> Alison Mitchell, "Clinton Retreats on Trade Power; Prospects Are Dim", *The New York Times*, 11 de noviembre de 1997.

<sup>59</sup> Broder, *op. cit.*

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> Anthony Faiola y Steven Pearlstein, "Leaving Big Brother's Shadow", *The Washington Post*, 16 de abril de 1998.

administración de Clinton aclararon que América Latina deberá lograr un acomodo en términos comerciales con Estados Unidos para poder tener acceso al mercado de dicho país.<sup>62</sup>

Desprovisto de la carta de la vía rápida, y buscando responder a las críticas de los enemigos del libre comercio hemisférico en su país, Clinton puso mayor énfasis en esta ocasión en temas sociales, la mejora de procedimientos e instituciones democráticas y de derechos humanos, y el combate a la corrupción y al narcotráfico.<sup>63</sup> Aun cuando se escucharon llamados para incluir a Cuba en la comunidad hemisférica, privó en Santiago un ambiente de cordialidad, y abundaron las expresiones sobre una “nueva relación” entre Estados Unidos y América Latina.<sup>64</sup> Los representantes de 34 naciones del hemisferio dieron a conocer un ambicioso “plan de acción” que abarca muy diversos asuntos, incluyendo esfuerzos para combatir el analfabetismo, reformar los sistemas judiciales latinoamericanos y la creación de una “Alianza Multilateral Contra las Drogas” que, a través de la OEA, evalúe los esfuerzos de los distintos países en la lucha contra el narcotráfico.<sup>65</sup> Se aprobó también un detallado calendario de negociaciones que culminará con la firma de un acuerdo de libre comercio hemisférico en el año 2005.<sup>66</sup>

Aun cuando Clinton se comprometió ante los países latinoamericanos a obtener la vía rápida, ello no le sería fácil. En 1998 se realizarían elecciones legislativas, y los congresistas serían más susceptibles a las presiones de los grupos opuestos al libre comercio. El déficit comercial de Estados Unidos alcanzó los más altos niveles en el primer trimestre del mismo año, y reflejó el estancamiento de las economías asiáticas. Aunque las exportaciones hacia América Latina están creciendo, existe la percepción general de que el comercio internacional lesiona la economía estadounidense.<sup>67</sup> Por otro lado, la administración de Clinton tiene otras prioridades en materia de política exterior, entre las que sobresalen las aportaciones de recursos al Fondo Monetario Internacional y el pago de las cuotas atrasadas a las Naciones Unidas.<sup>68</sup> Así, es probable que el tema

<sup>62</sup> Broder, *op. cit.*

<sup>63</sup> Anthony Faiola, “Clinton Laments America’s Problems”, *The Washington Post*, 19 de abril de 1998.

<sup>64</sup> Anthony Faiola y Thomas W. Lippman, “Summit Ends With Promises”, *The Washington Post*, 20 de abril de 1998.

<sup>65</sup> *Idem*; Calvin Sims, “Free-Trade Zone of the Americas Given a Go-Ahead”, *The New York Times*, 20 de abril de 1998.

<sup>66</sup> Sims, *op. cit.*

<sup>67</sup> David E. Sanger, “US Trade Deficit Soars as Exports to Japan Decline”, *The New York Times*, 18 de abril de 1998.

<sup>68</sup> Helen Dewar, “Payment of US, IMF Bills is Caught in ‘Tangled Mess’ on Hill”, *The Washington Post*, 23 de marzo de 1998.

de la vía rápida se posponga hasta 1999, cuando el presidente, ya debilitado al estar en su penúltimo año de gobierno, tenga que articular una estrategia efectiva para sacar adelante su petición ante el Congreso.

#### VISIÓN ACTUAL

La noción de “ampliación democrática” de la administración de Clinton, particularmente para América Latina, tiene el propósito pragmático de asegurar socios confiables y comprometidos con reformas de liberalización económica y apertura comercial, aun cuando conserva tintes wilsonianos. Al otorgar un considerable peso a los objetivos geoeconómicos, Clinton deja ver su orientación hacia la política interna; busca una mayor competitividad de Estados Unidos en el mercado internacional, lo cual se refleja supuestamente en mejores ingresos y oportunidades de empleo para sus ciudadanos.<sup>69</sup>

El liderazgo estadounidense sentó las bases para la realización de una primera cumbre hemisférica centrada en el tema comercial. Sin embargo, al enfrentar a la oposición interna y no obtener la autoridad de vía rápida, la administración de Clinton ha dañado su capacidad de guía. Es muy probable que en América Latina continúen las tendencias de integración, ya avanzadas a raíz de acuerdos tanto bilaterales como multilaterales.<sup>70</sup> Sin embargo, en aras de un “realismo acrecentado”, el Ejecutivo estadounidense buscará autorización legislativa para negociar arreglos comerciales, y así asegurar su participación en un importante mercado regional. Al mismo tiempo, Estados Unidos procurará impulsar el logro de sus objetivos políticos en el hemisferio, como la lucha contra el narcotráfico, tomando la iniciativa y promoviendo acciones concertadas en el seno de organismos multilaterales locales.

<sup>69</sup> Berman y Goldman, *op. cit.*, pp. 296-298.

<sup>70</sup> Félix Peña, “New Approaches to Economic Integration in the Southern Cone”, *The Washington Quarterly*, vol. 18, núm. 3, verano de 1995, pp. 113-122.