

ADIÓS SEÑOR MARSHALL

Una evaluación de la visita del presidente George W. Bush en el contexto histórico de las relaciones del Perú con los Estados Unidos

Jorge Valdez

Un gobierno sabio toma en cuenta en su política doméstica los deseos razonables del pueblo; en su política exterior está preparado para resistir las injustas demandas y puntos de vista no razonables de potencias extranjeras.

Lord Palmerston, 1843

La metodología de la política exterior [...] es que debemos ser jardineros y no mecánicos en nuestra aproximación a los asuntos del mundo. Debemos pensar en el desarrollo de la vida internacional como un proceso orgánico y no como un mecánico. Debemos darnos cuenta de que no hemos creado las fuerzas por las que estos procesos operan. Debemos aprender a tomar esas fuerzas por lo que son y a inducir las a trabajar con nosotros y para nosotros mediante la influencia de los estímulos ambientales a los cuales están sometidas. Pero debemos hacerlo de manera paciente, con comprensión y simpatía, no tratando de forzar el crecimiento por medios mecánicos, no arrancando las plantas por las raíces cuando no se comportan como esperábamos. Las fuerzas de la naturaleza estarán generalmente en el lado de aquel que las entiende mejor y que las respeta con el mayor escrúpulo.

George F. Kenan, 1954

La expectativa suscitada por el anuncio de la visita que efectuara el Presidente de los Estados Unidos al Perú, los días 23 y 24 de marzo de este año, condujo a situaciones inevitablemente evocativas de las memorables escenas de “Bienvenido señor Marshall”, la célebre película del español Luis García Berlanga.

En el Perú, el papel del alcalde sordo de Villar del Río, ansioso por promover su villa ante los funcionarios del Plan Marshall que anunciaban su visita, lo ocupa un Gobierno

empeñado en mostrar al ilustre visitante un país transformado en “socio ideal”, a la vez que decidido a presentar a sus propios ciudadanos la imagen de un novedoso equipo, constituido con el Gobierno norteamericano, para lo cual se cuidó, inclusive, la coordinación de los atuendos presidenciales.

Y así como la genial creatividad del cineasta nos mostró una España que trataba de encontrar su identidad en un mundo que cambiaba rápidamente, los episodios de la visita presidencial pusieron en evidencia cuán importante y urgente resulta identificar nuestros verdaderos intereses. Naturalmente, junto con ello, es indispensable también entender los intereses de nuestro pretendido socio y la compatibilidad de estos con los nuestros, a la vez que entender cómo opera su sistema de toma de decisiones, algo que es usualmente soslayado en el análisis.

En efecto, un análisis de la política exterior de los Estados Unidos, en especial cuando está referida a sus relaciones con América Latina, suele examinar solamente algunas de sus manifestaciones, para luego pretender explicar con base en esa parcialidad. Esta simplificación en el análisis conduce a atribuir intencionalidades que no son contrastadas con la realidad.¹ De esta manera restamos efectividad a nuestras propias políticas.

64

Es por eso que la evaluación de la visita del presidente George W. Bush al Perú no debería realizarse al margen de las tendencias generales registradas en las últimas décadas de las relaciones entre el Perú y los Estados Unidos. En caso contrario, solo restaría reconocer la importancia política de la visita, simplemente en virtud de la decisión por la cual el Presidente norteamericano escogió visitar el Perú, hecho que por sí solo concede cuando menos el reconocimiento a ciertos méritos en la parte peruana, sin entrar en más detalles al respecto.

Esas tendencias generales a las que me refiero, por lo demás, han correspondido a determinaciones de los Estados Unidos con respecto a América del Sur y resulta indispensable tomarlas en cuenta para proyectar de manera más adecuada y eficaz nuestras acciones. En consecuencia, el presente artículo no se referirá a hechos específicos que se hayan registrado en un momento determinado de la relación bilateral, pues su naturaleza particular no los hace válidos para este análisis; solamente se acudirá a recordarlos en tanto contribuyan a explicar esas tendencias generales.

En segundo lugar, es importante referirse de manera breve al debate que se produjo en ciertos medios nacionales sobre la eventual conveniencia de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos. Esa discusión puso en evidencia, una vez más, el

¹ Un ejemplo reciente lo podemos apreciar en lo ocurrido con la *Operación Nuevos Horizontes*, en que se aceptó que se impusiera en el análisis final un conjunto de supuestos no verificados que parten de una percepción cuando menos insuficientemente informada de la naturaleza de la operación y del contenido de las relaciones bilaterales.

grado de desinformación que prevalece entre nosotros y cómo creemos encontrar nuestro eventual interés en actos de fe de una doctrina económica convertida en herramienta para la promoción de una ideología. En este marco trataré de aproximarme al verdadero significado de la Preferencia Comercial Andina, conocida por sus siglas en inglés como ATPA. No lo hago con propósito crítico frente a lo que ha sido una enorme generación de expectativas en el ámbito nacional y que, por algún momento llegó a colocarse como el motivo central de la visita presidencial. Por el contrario, parto del convencimiento de las bondades del ATPA, a cuya adopción inicial en 1991 estuve vinculado de manera directa. Pero sí considero que los peruanos debemos tener muy presente el verdadero alcance y significado de esa facilidad, porque solamente así estaremos en condiciones de poder perseverar en nuestro interés y establecer genuinos objetivos de largo plazo.

Finalmente, determinado así el contexto, la evaluación de la visita del presidente Bush al Perú tendrá un sentido más claro al facilitar elementos para encontrar cómo articular adecuadamente nuestros intereses de largo plazo con los de los Estados Unidos, pues solamente de esa manera podremos superar esa suerte de perenne sentimiento de desengaño y frustración vinculado a nuestras relaciones con la potencia hegemónica mundial. Esa es una tarea, en todo caso, que va más allá de las pretensiones del presente artículo, pero para la cual, sin duda, será importante también tratar de entender dónde residen los intereses globales de los Estados Unidos y qué papel podría llegar a desempeñar el Perú en función de ellos, naturalmente sin comprometer sus propios intereses.

65

1. La política de los Estados Unidos hacia América Latina. Un recuento de medio siglo

En el Perú, como en la mayor parte de los países de América Latina, predomina la impresión de que nuestras relaciones con los Estados Unidos poseen una naturaleza especial, sustentada en la proximidad geográfica y en la asimetría de poder. Eso significa que no es necesariamente una relación de signo positivo, aunque tal sentido está en el anhelo esencial de cada sociedad latinoamericana. Esa percepción se arraiga en la imposibilidad de desvincularnos de los Estados Unidos en nuestras relaciones políticas y económicas, y en la expandida convicción de que somos su “patio trasero”. De hecho, la historia hemisférica registra episodios diversos que dan asidero a esas interpretaciones y a los sentimientos consecuentes.

Sin embargo, una revisión de nuestras relaciones evidencia variados patrones de comportamiento. Para el Perú, la búsqueda de una relación más equilibrada, menos vulnerable, que haga relativas las asimetrías existentes, ha sido la mayor —y tal vez la única— constante en su proyección hacia los Estados Unidos. Esta necesidad de

formas de reciprocidad socialmente visibles se ha manifestado de manera diversa a lo largo de los años —algunas veces mediante la confrontación, otras a través de la infructuosa búsqueda de una asociación privilegiada— mediante políticas destinadas a reducir la vulnerabilidad apoyándonos en la diversificación de nuestros vínculos fuera del hemisferio, en la solidaridad tercermundista, en el cambio social, en la integración económica andina y sudamericana, y también en el alineamiento con los Estados Unidos. Bajo cualquiera de estas modalidades, que pueden haber sido concurrentes en algunos casos, el Perú buscó resultados en plazos relativamente cortos, usualmente sin vincular la política doméstica de los Estados Unidos al análisis de la relación bilateral, situando causalidades en lo inmediato y sin registrar el carácter impredecible en ciertas acciones de los Estados Unidos.

Con similar frecuencia nos ha faltado comprender cómo funciona el sistema de toma de decisiones en los Estados Unidos, las interrelaciones entre el Ejecutivo y el Congreso y los equilibrios —o desequilibrios— que ello produce, las vacilaciones que derivan de las variaciones en la influencia que llegan a tener los centros de investigación académica sobre el *foreign policy establishment* y, muy en especial, la multiplicidad de intereses empresariales, laborales y políticos que han ganado preponderancia en la formulación de la política exterior como consecuencia de la desaparición de la amenaza del bloque socialista.

66

Los Estados Unidos, por su parte, han sido consistentes desde sus inicios al organizarse en función de intereses globales, inclusive en sus períodos de relativo aislamiento, condicionando sus políticas a criterios de seguridad militar y económica, y de promoción y defensa de sus intereses económicos, todo lo que determina el contenido de la política norteamericana hacia el mundo, que es ajustada en forma permanente para asegurar que mantenga funcionalidad respecto de esos intereses.

En ese sentido, durante los últimos cincuenta años, los cambios en la política de los Estados Unidos hacia América Latina han sido significativos. Se ha producido una progresiva “privatización” de las relaciones económicas, expresada en la casi completa desaparición de la presencia del Gobierno norteamericano en las transferencias de recursos hacia la región, lo que sitúa nuestros vínculos económicos en el mercado y en el sector privado. También en este período se ha registrado una progresiva prescindencia de las relaciones hemisféricas, en gran medida sustituidas por el sistema transnacional y por los organismos internacionales de alcance global, que establecen regulaciones de carácter general, usualmente definidas por los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón.² Todo ello conduce a una primera conclusión y es que, al menos en los últimos veinticinco años, los Estados Unidos no han desplegado una política

² Podría parecer contradictorio con los esfuerzos que se inician desde la Iniciativa de las Américas (Bush 1990) y que, finalmente, se expresan en 1994 en la propuesta de establecer la zona de

hacia América Latina esencialmente distinta a la que ha sido su política hacia el resto del mundo y esta, en razón de la naturaleza de sus intereses, ha sido concebida y dirigida durante buena parte de esos años, inclusive después de la caída del muro de Berlín, por los *cold war warriors* de Washington, formados para actuar en el escenario de la confrontación Este-Oeste y no en virtud de un escenario tan peculiar por su cercanía geográfica, distancia cultural y asimetría de poder, como el latinoamericano.

Una aparente excepción a lo anterior ocurrió hacia fines de los años ochenta y durante 1990, aunque ese caso también, como trataré de mostrar, respondió a parte de una estrategia de alcance global. En efecto, la importancia adquirida en la agenda de política doméstica por los problemas del tráfico ilícito de drogas llevó en febrero de 1990 a la Cumbre de Cartagena, en la que los mandatarios de Bolivia, Colombia, Estados Unidos y el Perú se reunieron por primera vez.³ El tema de la droga introdujo en la agenda norteamericana nuevas áreas de intereses para los Estados Unidos, las que coincidieron además con “[...] un período de competencia económica intensa con la Unión Europea y el Japón [...]”,⁴ todo lo que hizo percatarse a los Estados Unidos de que en América Latina, un mercado anual cercano a los 50 mil millones de dólares para sus exportaciones y con potencial para mayor crecimiento, tenían ventajas naturales respecto de sus competidores. Es por ello que casi en la misma época nació con enorme despliegue una iniciativa de gran resonancia en América Latina, la *Iniciativa para las Américas*, anunciada desde la Casa Blanca por el entonces presidente George Bush (padre). Aunque hasta hoy subsisten diversas interpretaciones acerca de las motivaciones que tuvo la Casa Blanca en su iniciativa, pareciera razonable suponer que se trató de un intento de rediseñar la economía de la región en función de los intereses norteamericanos. Sus componentes principales operaban a partir de la liberalización del comercio, en la forma de un esquema de integración regional y constituían el abandono de políticas hasta ese entonces seguidas por los Estados Unidos, que se oponían a esquemas regionales de integración. Esa es tal vez la razón por la que la burocracia de Washington no estuvo en aptitud de acompañar en forma inmediata la propuesta del presidente Bush, la que solamente renace en 1994 con la primera Cumbre de las Américas, en que otros asuntos son incorporados en la agenda, como veremos más adelante.

67

libre comercio de las Américas, ALCA. Sin embargo, ese proceso se sitúa en marcos establecidos por la OMC y busca crear condiciones que permitan acelerar la negociación comercial multilateral.

³ Hasta ahora solamente se produjo una reunión adicional, en San Antonio, Texas, en 1992, con excepción de la breve entrevista sostenida con los presidentes de los países beneficiarios del ATPA en Lima, en marzo de este año. Pero el Presidente de Colombia, Andrés Pastrana, propuso en Washington, en agosto de 2001, un nuevo San Antonio.

⁴ PAYNE, Anthony. “The United States and its Enterprise for the Americas”. En: GAMBLE, A. y A. PAYNE. *Regionalism and World Order*. Nueva York: St. Martin’s Press, 1996, p. 97.

Pero, en términos generales, la política norteamericana hacia el Perú y Sudamérica ha tenido períodos diferenciados desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Al término de la guerra se inicia un período de intensas aproximaciones que condujo a fortalecer el interamericanismo y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.⁵ Eran los días en que los Estados Unidos requerían reafirmar su vinculación con el espacio hemisférico, consolidar su alianza de seguridad, para concentrar sus esfuerzos en la otra superpotencia. También en ese período América Latina aspiró a un Plan Marshall,⁶ similar al europeo, lo que fue desatendido con el argumento de que los recursos disponibles estaban comprometidos.⁷

Un segundo período, en el que pareció avivarse el sentimiento de una relación especial, fue motivado por la enorme expectativa, entusiasmo y finalmente desilusión que suscitó la *Alianza para el Progreso*.⁸ Un tercer momento es cuando los Estados Unidos sustituyen la asistencia financiera directa por un sistema de comercio preferencial, bajo el lema de *trade not aid*⁹ y que coincide también con las primeras señales de

⁵ BÁKULA, Juan Miguel. *Perú entre la realidad y la utopía, 180 años de política exterior*. 1.ª ed. Lima: Fondo de Cultura Económica, Fundación Academia Diplomática del Perú, 2002, p. 1461.

⁶ BÁKULA, Juan Miguel. *Op. cit.*, p. 1427.

⁷ “George Marshall, Secretario de Estado de Estados Unidos, pudo declarar categóricamente en la conferencia de Río de Janeiro de agosto de 1947 que no habría Plan Marshall para América Latina, puesto que todo capital que se encontrara disponible para ayuda al exterior sería dirigido a Europa Occidental. En consecuencia, la participación de Latinoamérica en la ayuda norteamericana al exterior entre 1946 y 1960 nunca excedió el 4,8 por ciento”. En PARKINSON, F. *Latin America, The Cold War and the World Powers 1945-1973*. Beverly Hills: Sage Publications, 1974, p. 14. Citado por BITAR, Sergio y Carlos MONETA. *Política Económica de Estados Unidos en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, p. 13.

⁸ La revolución cubana y la promoción de los intereses de seguridad de los Estados Unidos condujeron a la administración Kennedy a impulsar un plan de apoyo financiero acompañado de propuestas para realizar reformas económicas e institucionales, que despertaron un gran entusiasmo bajo la creencia de que conducirían al crecimiento económico. Pero a mediados de la década de los sesenta resultaba evidente que las expectativas suscitadas no serían satisfechas. La Guerra de Viet Nam y el término de la etapa de expansión en la economía norteamericana determinaron montos de recursos bastante menores de lo que se anticipaba. Además, las reformas no eran fáciles de materializar y el desarrollo económico era un proceso de lenta maduración que exigía transformaciones estructurales, con oposición a las mismas, tanto en los países latinoamericanos como en los Estados Unidos.

⁹ Bajo la presidencia de Richard Nixon, en 1969, se preparó el “Informe Rockefeller”, también motivado por el afán de prevenir los movimientos revolucionarios. Este informe contenía una nueva propuesta de política de Estados Unidos hacia América Latina, para la que había sido recogida la experiencia de la Alianza para el Progreso y se habían incorporado elementos económicos: (a) no efectuar propuestas que generasen expectativas; (b) pasar del paternalismo al “partnership”; (c) concentrar los esfuerzos conjuntos en el comercio y no en

independencia de la post-guerra provenientes de países de América del Sur, que trataban de resguardar sus márgenes de autonomía en materia de seguridad respecto de los Estados Unidos. Ello se expresó, principalmente, en el aprovisionamiento de

la ayuda, dar mejor acceso a los productos latinoamericanos en los mercados de Estados Unidos y Europa, revisar algunas cuotas y disminuir protecciones de Estados Unidos; (d) canalizar preferentemente la ayuda financiera por organismos multilaterales; (e) estudiar mecanismos para estabilizar los precios de productos primarios; (f) ayudar a renegociar la deuda externa; y (g) estimular la producción manufacturera y el desarrollo tecnológico en América Latina. Para mayor referencia véase SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS. *Rockefeller Report on Latin America, Declaración ante la Subcomisión de Asuntos del Hemisferio Occidental de la Comisión de Relaciones Exteriores*. 91.º Congreso, 20 de noviembre de 1969. Washington DC: Government Printing Office, 1970.

En 1971, EE UU suspendió la conversión del dólar al oro y elevó sus aranceles en un 10 por ciento. Enseguida inició un proceso de conversaciones con Europa y Japón para realinear sus monedas y fijar nuevas normas en el comercio mundial, a través de negociaciones multilaterales en el GATT. El alza de precios petroleros en 1973 generó un nuevo problema financiero global, al cual Estados Unidos y los otros países desarrollados debieron dar respuestas coordinadas y globales. Estos hechos pusieron en evidencia que los problemas económicos se habían globalizado y que la política de los EE UU consistía, cada vez más, en adoptar acciones multilaterales sin distinciones para América Latina ni preferencias regionales. El carácter general del SGP, su vinculación con la cláusula de la nación más favorecida y la exclusión de países latinoamericanos miembros de la OPEP (Venezuela y Ecuador) mostró que su diseño respondía a intereses globales de Estados Unidos.

El informe de la Comisión Linowitz, elaborado a mediados de los setenta, propugnaba dejar atrás el concepto de “relación especial” que había propuesto el Informe Rockefeller y planteaba los siguientes supuestos: (a) las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se insertaban en una situación de interdependencia y los problemas económicos eran de naturaleza global; (b) América Latina había aumentado su presencia mundial debido a su importante avance económico; (c) Estados Unidos había reducido su fuerza económica relativa. Las propuestas específicas se refirieron principalmente a la eliminación de las fuentes de conflicto y al fomento del comercio; por ello proponían el rechazo de las enmiendas Hickenlooper y González, que establecían represalias contra nacionalizaciones de activos norteamericanos, el estudio de un código de conducta para las empresas transnacionales, la exploración de mecanismos para compensar las fluctuaciones de precios y de la demanda de productos básicos, la eliminación del poder de veto de los EE UU en el Fondo de Operaciones Especiales del BID, el apoyo al SGP y la canalización de la ayuda financiera hacia los países más pobres y a los grupos de menos ingreso en cada país de América Latina. De esta forma, hacia 1975 quedaban pocos vestigios de una política hemisférica.

Para entonces, el rápido crecimiento del comercio internacional y el enorme flujo de recursos financieros de la banca privada incrementaron el distanciamiento relativo entre los gobiernos de Estados Unidos y América Latina. El crecimiento del comercio internacional permitió expandir exportaciones latinoamericanas sin que se expanda el SGP. Los flujos financieros privados hicieron pasar inadvertida la desaparición de los flujos oficiales, alimentaron la expansión económica y los déficits de balanza comercial latinoamericana. Cuando la recesión se agudizó, la deuda externa hizo crisis, el comercio y los créditos externos se contrajeron. Para entonces, los Estados Unidos habían adoptado una actitud comercial defensiva y

suministros militares de fuentes alternativas a los Estados Unidos y en un largo proceso que condujo a revisar la doctrina de seguridad hemisférica y los supuestos del TIAR, y que llevó a la adopción de un Protocolo de Reformas al Tratado que Estados Unidos hasta hoy no firma.

Un cuarto momento es caracterizado por la disminución o pérdida de valor relativo de las preferencias comerciales, la casi desaparición de la ayuda financiera oficial y la instauración de la magia del mercado como fórmula de aplicación general y determinante, acompañadas por la emergencia de la lucha contra el narcotráfico como tema central de la agenda bilateral, aunque insuficiente para inscribir en su marco todos los demás aspectos de nuestro interés en la relación. Es también un período en el que Washington incorpora al cauce central de su política hacia nuestra región la definición del interés nacional de cada país latinoamericano.

70 En los fundamentos que dan forma a este período hay dos situaciones, esencialmente distintas, pero que llegan a relacionarse, finalmente, con la Iniciativa de las Américas, aludida en párrafos anteriores. Se trata, de un lado, de la crisis en el servicio de la deuda que afectó a América Latina desde agosto de 1982; y, de otro, de las dudas que suscitaba en un primer momento la viabilidad para realizar lo que después sería la Ronda Uruguay, y, luego, de las dudas en los Estados Unidos sobre los eventuales resultados de la Ronda. La necesidad de estabilizar las economías de América Latina, desbordadas por una crisis que las había llevado a perder una década en su proceso de crecimiento, y la necesidad de promover espacios económicos que pudiesen atender sus intereses si la liberalización que impulsó la Ronda Uruguay no llegaba a cristalizarse, eran aspectos centrales en el interés de Washington que confrontaba entonces, además de los efectos de competencia que trae consigo la globalización, problemas de seguridad vinculados a una creciente interdependencia con sus vecinos relacionada a asuntos como drogas, migraciones y otros. Todo ello llevó a la administración republicana del presidente Bush al abandono, como se ha dicho, de su tradicional rechazo a los acuerdos de integración regional y a empezar a propiciarlos. Pero no lo hacían solamente con América Latina, pues paralelamente se avanzaba en la consolidación del Foro Asia Pacífico de Cooperación, APEC, y se configuraba el NAFTA con la asociación con Canadá, primero, y con México después,¹⁰ lo que

proteccionista. En esas circunstancias, los Estados Unidos empezaron a diferenciar enfoques dentro de Latinoamérica: por un lado, México, un país de envergadura apreciable que encierra, además de una agenda de variadas cuestiones económicas, asuntos de seguridad; Centroamérica y el Caribe, con implicancias geopolíticas para los Estados Unidos; y Sudamérica, cada vez más vista como una región del tercer mundo.

¹⁰ Algunos analistas sostienen que la Iniciativa de las Américas no fue sino una manera de expresar que la negociación con México no suponía que el resto de América Latina quedara abandonada. Hechos posteriores han demostrado lo errado de esa apreciación.

permite pensar en la importancia de utilizar estos acuerdos como una vía para forzar condiciones que hagan más fácil el avance en la negociación multilateral.

Es prematuro anticipar cuáles habrán de ser los resultados de las negociaciones del ALCA, derivación directa de la Iniciativa de las Américas. El proceso hasta ahora registró una enorme presión de los negociadores norteamericanos para acelerar plazos y un entusiasmo de los nuestros que no deja en claro si se tiene presente que lo que se está negociando implica, de por sí, una manera de interpretar la manera como el Perú se ve inserto en el Mundo. Ese, en todo caso, es un aspecto que se aborda en los párrafos siguientes.

Es también prematuro anticipar si los sucesos del 11 de setiembre pasado conducirán de manera directa a revisar los fundamentos de esta última etapa, aunque parece poco probable. En todo caso, se debe notar que en el último año ha aparecido con alta visibilidad una serie de elementos derivados de la política hegemónica de los Estados Unidos en el ámbito mundial¹¹ y no debemos esperar que esos elementos estén ausentes en las relaciones hemisféricas futuras.

2. El ALCA y las aspiraciones de un Acuerdo de Comercio Bilateral. El sistema unilateral de preferencias ATPA

71

El cambio de administración en enero de 1993 postergó importantes decisiones en Washington. Por un momento se pensó que la Iniciativa para las Américas —que hasta la toma de mando del presidente Clinton la gerenciaba la Casa Blanca con el Departamento del Tesoro y no con el Departamento de Estado— estaba condenada a desaparecer o, en el mejor de los casos, a subsistir con una serie de diseños cuando menos improvisados. Finalmente, en diciembre de 1994, el asunto fue retomado con el anuncio del lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, durante la primera de las cumbres americanas celebrada en Miami.

Existen testimonios que revelan cuán reducido y cerrado fue el círculo en Washington que participó en los preparativos de la Cumbre y las peculiares circunstancias que lo

¹¹ La hegemonía de los Estados Unidos como premisa explícita aparece en un documento filtrado a la prensa en 1992 y que fue elaborado por Paul Wolfowitz, actual Subsecretario de Defensa, y Lewis Libby, hoy Asesor de Seguridad del vicepresidente Dick Cheney. Es el marco que proporciona respaldo conceptual a una serie de medidas adoptadas después de setiembre pasado y que incluyen el retiro unilateral del Tratado sobre Misiles Balísticos, el despliegue de fuerzas de operaciones especiales en Filipinas, Somalia y Yemen y el presupuesto de defensa de 331 mil millones de dólares presentado por el Presidente Bush al Congreso en su último mensaje de Estado de la Unión.

hicieron posible.¹² Fueron decisiones, según esos testimonios, adoptadas rápidamente, a última hora y sin la participación de los mandarines del *foreign policy establishment* de Washington. En este proceso, cuyos detalles son sumamente reveladores, quedó de lado el componente de deuda que contenía la Iniciativa de las Américas del presidente Bush; quedó también al margen la parte referida a la asistencia oficial y se incorporaron nuevos aspectos, novedosamente vinculados al libre comercio, como son los asuntos referidos a la democracia y la seguridad.

Pero el proceso del ALCA no ha tenido todos los auspicios necesarios. El entusiasmo inicial se vio casi inmediatamente empañado por la crisis del peso mexicano, periódicamente conocida como el “efecto tequila”. Por otro lado, los efectos de la crisis del peso fueron más allá de lo económico y despertaron la aprehensión de importantes sectores del Congreso norteamericano, que redujeron de manera sensible el apoyo que se había trabajosa y costosamente logrado para la negociación del NAFTA.¹³ Esa situación, a su vez, se tradujo en un recrudecimiento de las resistencias a la liberalización comercial con el resto del hemisferio, lo que hasta el momento de escribir estas líneas no puede ser superado. La autorización para negociar conocida como *Trade Promotion Authority*,¹⁴ recién aprobada por el Senado norteamericano, impone restricciones a la liberalización comercial en una extensa lista de productos agrícolas calificados de “sensibles”,¹⁵ a la vez que no permite la negociación de las

¹² FEINBERG, Richard. “Comparing Regional Integration in Non-Identical twins: APEC and the FTAA”. *Integration & Trade*, enero-abril de 2000.

¹³ Un aspecto que no ha sido suficientemente investigado es el elevado costo en Lobbies que tuvo que afrontar México durante la negociación del NAFTA, para vencer las resistencias proteccionistas del Congreso norteamericano. NAFTA son las siglas en inglés del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica. En todo caso, es claro, por el crecimiento de las exportaciones y del PBI mexicano, que la inversión habría quedado ampliamente justificada.

¹⁴ La Trade Promotion Authority, TPA, fue intentada infructuosamente en varias oportunidades por el gobierno del Presidente Clinton, que confrontaba un Congreso con mayoría republicana. Se trata de la autorización que concede el Congreso al Ejecutivo para llevar a cabo una negociación comercial con otro(s) país(es). La Constitución de los Estados Unidos establece que es el Congreso el responsable de conducir las relaciones comerciales con otros países. El 14 de mayo de 2002 el Senado aprobó una versión enmendada que el Ejecutivo amenazó vetar, si es que prevalece en la Conferencia con la Cámara de Representantes la enmienda introducida por los senadores Dayton y Craig. Esta enmienda establece una serie de parámetros que prejuzgan la negociación y reservan al Congreso la posibilidad de enmendar lo negociado. La enmienda, además, somete a consulta una lista de 300 posiciones arancelarias “sensibles” con cuatro Comités del Congreso que, asimismo, deberán ser complementadas por estudios de impacto comercial a ser realizados por el International Trade Commission.

¹⁵ Los Estados Unidos tienen en el Sistema Armonizado de tarifas (HTS) cerca de 521 posiciones con un arancel medio de 25%. Unas 1200 posiciones adicionales no consideradas en la lista sensible tienen un arancel promedio de 3,8%, lo que reduce la importancia de

medidas de defensa comercial que emplean los Estados Unidos, en especial las normas *antidumping*, utilizadas de manera regular para restringir el acceso de productos a su mercado.

En todo caso, el ALCA busca crear una zona de libre comercio. La negociación inicialmente estuvo diseñada para ser conducida por los Estados Unidos con cada grupo subregional, es decir, Centroamérica, Caribe, MERCOSUR y Comunidad Andina. Luego viró hacia la bilateralidad dentro de un marco común y últimamente se ha podido volver a percibir intenciones de los Estados Unidos de negociar con cada grupo, con lo cual se presume que estaría tratando de dejar al Brasil, el país con intereses comerciales más definidos en América del Sur, para el final de la negociación. Pero esta aproximación está exclusivamente referida a las negociaciones de preferencias a ser otorgadas para bienes. Sin embargo, las negociaciones sustantivas para los Estados Unidos en este proceso no son precisamente estas, sino más bien las que se refieren a servicios, a propiedad intelectual, a las normas de competencia y a las regulaciones internas que habrá de aplicar a cada uno de los países. En estos casos, desafortunadamente, el avance parece haber transcurrido casi de manera inadvertida, con lo cual se estaría haciendo importantes concesiones a los Estados Unidos bajo la expectativa de obtener algunas preferencias para nuestros productos de exportación. Sin embargo, como puede deducirse por la experiencia de la Ronda Uruguay, aun en la hipótesis de obtener esas preferencias, estas serán efectivas siempre que el producto beneficiado no alcance niveles significativos en el mercado norteamericano planteando competencia significativa a la producción local. De ser así, en múltiples ocasiones, la práctica evidencia que serán objeto de derechos compensatorios o cuotas.

73

Para el proceso ALCA se establecieron grupos de negociación en asuntos tan variados como acceso a mercados, inversiones, comercio de servicios, compras estatales, derechos de propiedad intelectual, agricultura, subsidios y derechos compensatorios, y, finalmente, políticas de competencia. Es decir, se trata de una negociación que va mucho más allá de la que podría corresponder a una negociación de preferencias arancelarias. Ese solo aspecto, que en la Comunidad Andina representó 28 años de negociaciones para el Perú, en el grupo de trabajo de accesos. En todo lo demás, casi sin excepción, se trata de definir normas que tienen como nivel mínimo lo acordado en la Organización Mundial del Comercio y que apuntan a abrir más el acceso de los Estados Unidos a los mercados de la región.

cualquier preferencia. En su proyecto, el Senado ha considerado sensibles aproximadamente 300 posiciones en los siguientes grupos de productos: carne bovina y ovina, lácteos en general, azúcar y alcohol, frutas y jugos, incluidos los cítricos, legumbres, trigo, aceite de soya, chocolates, derivados de café, algodón, etc. Todos esos productos son protegidos, además, por políticas de precios en las sucesivas leyes agrícolas, además de una elevada protección tarifaria y no tarifaria.

Naturalmente, la asimetría que puede esperarse en esas negociaciones no debería pasar inadvertida. Tampoco debería el Perú dejar de reconocer los inconvenientes de una administración fragmentada de su sector externo, que deviene de una institucionalidad que fractura la gestión entre distintos sectores, con celos, rivalidades y tensiones entre ellos. En ese sentido, resultaría también imprescindible consolidar la presencia del Perú dentro de la Comunidad Andina, de modo que podamos incorporarnos a la negociación con el respaldo de un mercado de poco más de 113 millones de habitantes y en lo posible habiendo establecido previamente una zona de libre comercio sudamericana, que vincule a la Comunidad Andina con el MERCOSUR. Ello, naturalmente, supone definiciones importantes en plazos relativamente cortos, razón por la cual no se debería abrigar mayor optimismo.

Otros aspectos emanados de la Cumbre de Miami sí parecen haber tenido algún seguimiento aunque no igual atención de la prensa. Los postulados en materia de democracia condujeron a la Resolución 1080 de la OEA, a la Declaración de Santiago y posteriormente, a iniciativa del Perú, a la Carta Democrática Interamericana, mientras que a partir de la Cumbre de Miami se instituyeron reuniones de Ministros de Defensa del Hemisferio, de cuyos resultados poco ha podido llegar a conocerse.

74 Pero más allá de las negociaciones plurilaterales del ALCA, la visita del presidente Bush al Perú reabrió un tema que había sido causa de discusiones en el Perú en el año 1992 y en los subsiguientes.¹⁶ Se trata nada menos que de la posibilidad de negociar y suscribir un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos, es decir, ingresar al NAFTA.

Desde 1991, el tema ha sido impulsado en el Perú al amparo de un ambiente de entusiasmo, despertado por la liberalización en las importaciones y por el crecimiento económico alcanzado, muy especialmente entre 1993 y 1995. Esa visión dio lugar a aquel arrogante comentario según el cual “para qué integrarnos con un club de pobres cuando podemos integrarnos con el mundo”. Sin embargo, adherentes y promotores de este punto de vista se situaban en un reducido círculo que era, precisamente, el que impulsaba una serie de medidas neoliberales y que, con la ilusión de las bondades de un acuerdo de esta naturaleza, trataba de apartarnos de otros esquemas de integración, en cuyo marco hemos otorgado y recibimos preferencias arancelarias.¹⁷ Se trata, en

¹⁶ El Presidente del Consejo de Ministros fue quien, en declaraciones a la prensa en la semana previa a la visita, introdujo en el debate la posibilidad de que se fuera a discutir un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, tema que provocó entusiastas comentarios desde el Instituto Peruano de Economía y de otros comentaristas.

¹⁷ En efecto, debe recordarse que por la presión de estos sectores se consiguió persuadir al entonces Presidente Fujimori para que el Perú se retirara de la Comunidad Andina, lo cual ocurrió a principios de 1997 y solamente pudo resolverse meses después, en junio de ese

resumen, de un instrumento para la aplicación doctrinaria del neoliberalismo para el cual las preferencias comerciales, en tanto crean un régimen de excepción para ciertos mercados, no permiten una más eficiente asignación de recursos. Con ello se pretende que la disciplina económica no sea más una herramienta útil para comprender la realidad, sino para justificar decisiones fundadas en la ideología. Naturalmente, no se toma en cuenta la contradicción natural que plantea esa propuesta, pues un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos también supone preferencias. Tampoco se toma en cuenta que los mercados son imperfectos y que los países industrializados mantienen políticas proteccionistas y de distorsión de mercados que no permiten una competencia limpia, como lo demuestran los subsidios agrícolas, las restricciones al acero y la multiplicidad de medidas de defensa comercial de arbitraria aplicación.

Quienes proponían ese camino utilizaban como modelo la experiencia chilena, sin percatarse que algunos aspectos fundamentales de ambas sociedades no coincidían, cosa que tampoco ocurría en materia de evolución de indicadores económicos básicos, por ejemplo, como la tasa de ahorro interno. Tampoco se reparaba que en Chile, a pesar de la liberalización del comercio, estaba presente un alto grado de concertación entre los sectores empresariales y diferentes estamentos del Gobierno, lo cual a su vez se traducían en políticas de competitividad y de apoyo productivo y comercial. Inclusive, se omitía el considerar lo que muchos analistas chilenos consideran la gran interrogante pendiente: ¿será un acuerdo de libre comercio el vehículo para que los Estados Unidos rectifiquen la manera como aplican sus medidas de defensa comercial? El análisis no comprendía el hecho de que nuestra presencia y participación en la Comunidad Andina no impide nuestra proyección a otros mercados sino que tiende a facilitarla. Finalmente, se dejaba de lado que casi un 90 por ciento de nuestras exportaciones al mercado andino son manufacturas, producción de sectores con la mayor incidencia en la generación de empleo, mientras que nuestras exportaciones al resto del mundo son predominantemente minerales y harina y aceite de pescado, todos ellos importantes para la estadística del crecimiento económico pero de menor incidencia en el campo social.

De esta manera, un asunto de tanta importancia y trascendencia no ha alcanzado a ser suficientemente analizado en todos sus aspectos. Nuevamente, han sido fundamentos casi religiosos los que han impregnado el debate. Al respecto, debe quedar en claro que en ningún caso se plantea oposición a un acuerdo de libre comercio. Todos reconocen en un instrumento de esa naturaleza un valioso potencial; no hay quien sostenga que un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es necesariamente inconveniente. Se trata, sin embargo, de la necesidad previa a cualquier decisión de

estudiar todos los factores concomitantes, conocer qué es lo que el Perú está dispuesto a negociar en la eventualidad que así ocurra y definir cuál es la mejor manera de negociar, esto es, solos o acompañados.

Pero, en términos generales, los argumentos de unos y otros dejan de lado razonamientos dirigidos hacia las motivaciones que podrían tener los Estados Unidos en caso de llegar a proponer una negociación de esa naturaleza. Parecería que simplemente se asume que eso podría ocurrir como expresión de un gesto de interés hacia el Perú, como si los intereses comerciales norteamericanos fuesen a ser expuestos de manera tan generosa. No forman parte del análisis la actitud de los sectores laborales norteamericanos y de sus aliados en el Congreso, ni los intereses de las industrias de tecnología de la información por acelerar la liberalización e imponer normas más rígidas a nivel global que les den acceso a la vez que protección a la propiedad intelectual. Tampoco se vinculaba con el diseño global norteamericano, ni se tiene presente que, según estimados del propio USTR —institución del Gobierno norteamericano responsable de la negociación comercial—, la última ronda de negociaciones multilaterales significó, como promedio, un ingreso anual de mil doscientos dólares anuales a cada familia norteamericana de cuatro personas, como resultado de las ventajas adquiridas en esa negociación.¹⁸ Pero tampoco se consideraba, más allá de la peligrosa generalidad, la magnitud del beneficio para el Perú, en caso de materializarse esa ambición.

76

En efecto, el desconocimiento de la realidad política norteamericana permite a algunos suponer que porque Chile está en la puerta de la sala de negociación de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y México ya lo alcanzó, deberíamos también nosotros seguir ese curso, sin percatarse que, desde la administración Clinton hasta la fecha, el Gobierno de los Estados Unidos no ha podido aún vencer las resistencias para otorgarle la autorización legislativa necesaria para la negociación. Se ignora que, desde la propia Constitución de los Estados Unidos, el Congreso de ese país se reservó para sí atribuciones en materia de comercio exterior que la dan una presencia gravitante en la toma de decisiones en materia de política exterior. Y se omite considerar que las tendencias hegemónicas en los Estados Unidos, particularmente presentes en el ámbito del legislativo, se expresan fundamentalmente en el unilateralismo y en el proteccionismo comercial.

Además, se asume que los beneficios que este acuerdo representó para la capacidad exportadora y la generación de empleo en México son automáticos y extensibles a terceros, que el modelo y sus resultados se pueden replicar, y que la inversión productiva empezará a llegar masivamente como consecuencia de ese eventual

¹⁸ Cabría preguntarse si el MITINCI ha hecho en el Perú un estimado del impacto que puede haber tenido en nuestra balanza comercial la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay.

acuerdo, sin considerar que son otros factores —desafortunadamente ausentes en el caso del Perú— los que realmente resultan determinantes.

Se pierde de vista que la ausencia de políticas productivas que caracteriza al Perú de las últimas dos décadas, o en todo caso el desconocimiento de las mismas por parte de los empresarios, formadores de opinión y comentaristas, no nos permitirá aprovechar de manera adecuada los potenciales beneficios de un acuerdo.

En resumen, los beneficios de la participación del Perú en los procesos comerciales internacionales solamente podrán ser alcanzados si responden a la organización del aparato productivo nacional y coinciden con un mejor ordenamiento territorial, con mejoras sociales, educativas y en los patrones de distribución de ingreso y consumo, y con una mayor eficiencia en las tareas cuyo cumplimiento corresponde al Estado, todo lo cual debería conducir a aliviar tensiones sociales y a producir mejoras sustantivas en términos de competitividad nacional. Solamente así, y superando los conflictos que puedan presentarnos los complejos intereses norteamericanos, estaremos en condiciones de alcanzar beneficios significativos y evitar que una asociación sea nuevamente causa de decepción y frustración.

Lo anterior no debe entenderse como un planteamiento que propone apartarse del mercado. Aunque de alguna forma se ha querido proyectar en el Perú la impresión de que cualquier cuestionamiento de los credos neo-liberales constituye una opción que nos aleja de la magia del mercado, lo cierto es que ese mismo credo, bajo el supuesto de fomentar la eficiencia en la asignación de recursos, ha servido para conspirar contra el desarrollo de sectores en los que el país tiene ventajas comparativas naturales, fomentando de esta manera la reprimarización del aparato productivo y alejándonos de los beneficios de una opción de desarrollo que no comprometa el capital natural del país hacia el futuro.

77

La Preferencia Comercial Andina, ATPA

Las explicaciones iniciales de los motivos que trajeron al presidente Bush hasta el Perú estuvieron relacionadas con la aprobación del ATPA,¹⁹ lo que llevó, entre otros, al presidente Alejandro Toledo a confiar en su inminente renovación y ampliación, así como a justificar la presencia de los presidentes de Bolivia, Colombia y el vicepresidente de Ecuador, y la exclusión del presidente Chávez de Venezuela.

¹⁹ El Andean Trade Preference Act, Public Law 102-182, título II. 19 U.S.C. 3201, fue adoptado como ley el 4 de diciembre de 1991 y proporciona a Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú beneficios arancelarios equiparables a los que proporciona la Ley de Recuperación Económica para la Cuenca del Caribe (19 U.S.C. 2701).

El objetivo primordial declarado del ATPA es promover la diversificación de exportaciones y ampliar la base de desarrollo económico de Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú, para proveer alternativas de desarrollo sostenible a los productores de insumos para el tráfico ilícito de drogas en esos países. Se trata, en resumen, de proporcionar un mayor número de alternativas económicas para contribuir a contrarrestar el tráfico ilícito de drogas mediante aranceles más bajos, o arancel cero, a las exportaciones de determinados productos a los Estados Unidos.

Fue promulgado como Ley el 4 de diciembre de 1991, con una vigencia de diez años, luego de un lento y largo proceso iniciado a mediados de 1990, a iniciativa de las Embajadas de Bolivia, Colombia y el Perú en Washington. El ATPA expiró el 4 de diciembre de 2001 y hasta el momento no ha sido renovado.

Están exceptuados del ATPA los textiles, las prendas de vestir, algunos tipos de calzado, el petróleo y derivados del petróleo, algunos productos de cuero, relojes y piezas de relojería (con excepciones), el atún enlatado, el ron y ciertos azúcares, jarabes y melazas.

El ATPA difiere del SGP en tres aspectos: 1) el espectro del ATPA es mayor, cubre un mayor número de productos que el SGP; 2) el porcentaje de valor agregado en origen que requiere el ATPA es menor que en el SGP; 3) el ATPA no tiene los límites en el valor total de importaciones de un producto específico desde un mismo país, que sí tiene el SGP, ni tampoco los toques de ingreso nacional aplicables al SGP.²⁰

78

El ATPA es un beneficio que otorgan los Estados Unidos de manera unilateral. En tal sentido, no está sujeto a reciprocidad ni negociación. Es una concesión que efectúan los Estados Unidos sin demandar un trato recíproco de quien lo recibe.²¹ Por las mismas razones, sus beneficios pueden ser retirados unilateralmente en aplicación de lo dispuesto en distintas partes de la sección 204 de la Ley respectiva.

En ese sentido, los diez años de aplicación del ATPA han puesto en evidencia la inestabilidad que ofrecen sus condiciones. En primer lugar, no obstante la Ley los identifica como únicos beneficiarios posibles, para alcanzar sus efectos los países deben ser certificados por el Presidente de los Estados Unidos en función de criterios específicos que establece la misma Ley en su sección 203. Estos criterios excluyen de los efectos del ATPA, entre otros: a los países comunistas; a los que hubieran expropiado o nacionalizado intereses de un nacional o corporación de los Estados Unidos, incluyéndose en este concepto medidas relacionadas al reconocimiento de

²⁰ Competitive Need Limits.

²¹ Debe señalarse al respecto que la Unión Europea otorga desde 1989 a los países andinos el denominado SGP droga, por el cual los productos provenientes de los países andinos ingresan al mercado de la UE con arancel cero.

arbitrajes, patentes o restricción de condiciones operativas que tengan efectos expropiatorios; a países que tengan suscrito un tratado, convención o protocolo que permita la extradición de ciudadanos de los Estados Unidos; y a los países que otorguen trato preferencial a los productos de algún país industrializado que tengan efectos negativos en el potencial exportador norteamericano. Además, el Gobierno de los Estados Unidos debe llevar a cabo evaluaciones que determinen si el país beneficiario provee “efectiva y adecuada” protección de los derechos de propiedad intelectual, evaluaciones que de no arrojar un resultado positivo deberían determinar la pérdida del beneficio.²²

En resumen, al ATPA está provisto de una serie de condicionalidades específicas a las que, además, se añade la prerrogativa del Gobierno de los Estados Unidos de poder suspender sus beneficios a cualquier producto en virtud de las salvaguardas globales previstas en su Ley de Comercio (1974) y en otros dispositivos legales. En ese sentido, en el año 2000 se suspendió de beneficio del ATPA al alambre de acero, las varillas de acero, los tubos soldados y a las escobas procedentes de Colombia. Todo ello, además de su duración limitada, introduce un elemento que neutraliza los efectos potenciales que pudieran atribuirse al ATPA como un mecanismo para la promoción de inversiones significativas en los países beneficiarios.

También debe tenerse en cuenta que buena parte de los productos que han ingresado al mercado de los Estados Unidos al amparo del ATPA podrían haber recibido beneficios equivalentes bajo el Sistema Generalizado de Preferencias. Así, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos estimó que de los 1600 millones de dólares que los Estados Unidos importaron de los cuatro países beneficiarios del ATPA en 1998, el 45 por ciento, o 731 millones de dólares, podrían haberse acogido al SGP.²³ En consecuencia, el beneficio exclusivo del ATPA representó solamente el 55 por ciento de las importaciones registradas bajo esa preferencia.

En los años de aplicación, las exportaciones de los países beneficiarios a los Estados Unidos tuvieron un crecimiento acumulado de aproximadamente un 48 por ciento. Sin embargo, a pesar de este apreciable incremento, hubo una leve disminución del 1 por

²² La sección 203 (c) proporciona todos los criterios que debe cumplir un país para ser beneficiario. En el caso del Perú, a pesar de que la ley fue adoptada en 1991, el beneficio solamente fue extendido el 11 de agosto de 1993, como consecuencia del arreglo en 1993 del reclamo de la empresa aseguradora AIG, poseedora de los derechos de una subsidiaria de ENRON que operaba en el zócalo continental frente a las costas de Talara y que fuera expropiada por el gobierno del presidente Alan García.

²³ U.S. DEPARTMENT OF LABOR, BUREAU OF INTERNATIONAL LABOR AFFAIRS. *Trade and Employment Effects of the Andean Trade Preference Act*. Sixth Annual Report to the Congress pursuant to Section 207 of the Andean Trade Preference Act. Washington D.C., 1999.

ciento al 0,9 por ciento en la participación de los beneficiarios en el total de las importaciones norteamericanas.²⁴ En ese sentido, debe anotarse que el comercio de exportación de los países andinos beneficiarios del ATPA, incluido el Perú, a pesar del beneficio existente, ha tenido un movimiento bastante menos dinámico que otras regiones del mundo e incluso que el conjunto de la región de América Latina y el Caribe. Las razones para ello residen esencialmente en deficiencias estructurales de los propios países andinos, más que de los Estados Unidos.

Según un estudio elaborado por la Heritage Foundation de Washington,²⁵ el comercio de los Estados Unidos con los países del ATPA creció a una tasa promedio anual de 5,96 por ciento entre 1991 y el año 2000, mientras que el comercio con América Latina y el Caribe llegó al 10,87 por ciento, con el mundo en su conjunto al 7,01 por ciento, y con los países del NAFTA al 9,57 por ciento.

En el caso del Perú, el comercio con los Estados Unidos creció en ese período a una tasa promedio del 7,37 por ciento anual, esto es, ligeramente por encima de la tasa de crecimiento del comercio de los Estados Unidos con el resto del mundo, y por debajo del crecimiento de las exportaciones peruanas de textiles —productos no beneficiarios del ATPA—²⁶ que registraron un creciente dinamismo al término del acuerdo bilateral de textiles entre el Perú y los Estados Unidos y, con ello, el término de las cuotas de importación a ese mercado.

80

El Perú ocupa el segundo lugar en la obtención de beneficios al amparo del ATPA, después de Colombia, siendo su principal producto los cátodos de cobre, que no gozarían del SGP pues exceden los límites de necesidad competitiva. Otros productos en los que el Perú mostró especial dinamismo son las piezas semi-manufacturadas de oro, cadenas de oro, artículos de joyería, zinc y espárragos.

²⁴ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act*. 31 de enero de 2001, p. 10.

²⁵ EIRAS, Ana, John C. HULSMAN, Stephen JOHNSON y Bret SCHAEFER. *The Heritage Foundation Backgrounder*. N.º 1521. 25 de febrero de 2002, p. 9.

²⁶ Las exportaciones peruanas de prendas de vestir a los Estados Unidos han crecido de manera sostenida durante los 90, habiéndose duplicado entre 1994 y 1998 el valor de las mismas. Destacan los polos de algodón que representaron casi dos tercios de las exportaciones de prendas. Aunque los textiles y prendas estaban excluidos del ATPA, resulta importante reseñar esta información en tanto el Gobierno del Perú ha venido realizando esfuerzos por conseguir la incorporación de los textiles a los beneficios del ATPA cuando se produzca su renovación. La Comisión de Comercio de los Estados Unidos, estima que la productividad de la industria de confecciones en el Perú es solamente del 50 por ciento de la productividad de ese sector a nivel global. Este porcentaje se hace menor aun en el caso de las microempresas de confecciones, cuyos índices de productividad suelen estar en el 20 por ciento de los índices mundiales.

He creído importante hacer este breve recuento de las características y la experiencia con el ATPA pues parecería haberse creado una expectativa en el Perú al respecto, que, una vez más, podría conducir al sentimiento de frustración y desengaño. Es indudable que el ATPA ha cumplido una función importante en la promoción de nuestras exportaciones, compensando la menor competitividad por factores diversos en determinados productos. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, su naturaleza no le permite ser un verdadero aliciente para una inversión significativa en el aparato productivo nacional: no solamente tiene plazos de vigencia limitados sino que está también expuesto a la aplicación de la discrecionalidad que le otorga su base legal al Gobierno de los Estados Unidos.

En ese sentido, tanto los empresarios como las autoridades peruanas harían bien en enfocar el ATPA como un mecanismo transitorio durante cuya vigencia se debería procurar mejorar las condiciones de competitividad del producto nacional, única opción de dar un carácter verdaderamente autosostenible a nuestro sector productivo.

Al momento de escribir estas líneas²⁷ subsiste aún la incertidumbre sobre la eventual aprobación de la renovación y la extensión del ATPA y, en caso positivo, los términos en que habrá de producirse la extensión.²⁸ Son múltiples intereses en un sentido u otro no solamente a nivel interno en los Estados Unidos, donde los sectores laborales y otros aprovechan el interés de la administración republicana para asegurar compromisos en otros aspectos, sino también a nivel internacional. Brasil y otros países sudamericanos han protestado en forma reiterada por el tratamiento discriminatorio que supone un régimen de esta naturaleza. Recientemente,²⁹ se pudo conocer de las dificultades y aprehensiones que estaría suscitando en Filipinas —importante aliado de los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo— la aprobación de un ATPA que conceda beneficios al atún, pues estiman que las exportaciones desde Colombia y Ecuador afectarían considerablemente las exportaciones filipinas de ese producto.

81

Es, pues, evidente que el Perú no debería planificar su desarrollo a partir de facilidades o preferencias como las que ofrece el ATPA. Estas son ventanas de oportunidades que deben ser entendidas en su verdadero contexto para que pueda obtenerse de ellas el

²⁷ Domingo, 19 de mayo de 2002.

²⁸ La versión promovida en el Senado por el senador Graham contempla prendas textiles pero elaboradas con materiales producidos y cortados en los Estados Unidos, lo que se ajustaría a las necesidades de Colombia, que tiene montada una industria de maquila. Mientras tanto, la versión adoptada en la Cámara de Representantes permitiría la incorporación de materiales (telas hechas en origen). En todo caso, el Perú importa ya casi el 50 por ciento del algodón que emplea la industria nacional y, de esa cantidad, la mitad proviene de los Estados Unidos.

²⁹ *The New York Times*. Edición del 16 de mayo de 2002.

mayor beneficio mientras se van sentando las bases para alcanzar la estructura productiva y la competitividad necesarias para un comercio sostenible.

3. La visita al Perú del presidente George W. Bush en el contexto de las relaciones del Perú y los Estados Unidos

Todavía no están del todo claras las razones que trajeron el pasado 23 de marzo al presidente George W. Bush a esta parte del mundo, más allá del carácter distintivo que otorga al Perú el que así lo haya decidido. A pesar del “compromiso fundamental de su Presidencia” con América Latina —hecho público durante la campaña electoral norteamericana—, hasta la fecha, su Gobierno no ha puesto en evidencia cambios significativos en su aproximación a esta atribulada región. Así lo evidencian, entre otros asuntos, la prolongada y postergada crisis Argentina, las complejas circunstancias que atraviesa el conflicto colombiano y la falta de una perspectiva regional respecto de la misma, la renuencia a abordar los asuntos migratorios con México —su socio más cercano en la región— e, incluso, las dificultades para remontar las resistencias legislativas en cuanto al ATPA.

82 También lo expresa así la persistencia en su gobierno de la visión tradicional según la cual América Latina sigue siendo “una región de crisis y oportunidades” para la que el Gobierno norteamericano declara tener cuatro metas fundamentales: “promover la democracia, estimular el desarrollo y el crecimiento económico, estimular el gobierno responsable y fortalecer la seguridad [...] todas con la libertad como filosofía subyacente”.³⁰ Sin embargo, todas estas metas se traducen en medidas de política que se limitan a dos aspectos: integridad gubernamental, naturalmente referida a América Latina para lo que se sugiere la “evaluación mutua”; y libre comercio. Quedan fuera, de esta manera, formulaciones más elaboradas que den alguna credibilidad a los aspectos relacionados con el estímulo al desarrollo y al crecimiento económico, librado exclusivamente a la dinámica y la lógica del sector privado.

Resulta indudable que, desde el 11 de setiembre de 2001, los Estados Unidos han establecido una prioridad que fija su atención fuera de América Latina, por lo que los resultados formales de la visita al Perú, expresados en el compromiso del Gobierno norteamericano con el otorgamiento del ATPA, la Iniciativa Regional Andina, distintas medidas de menor alcance en materia de comercio e inversiones,³¹ el anuncio del

³⁰ Palabras de Otto Reich, Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental en la Conferencia Anual del Consejo de las Américas, el 6 de mayo de 2002.

³¹ El inicio de discusiones para llegar a un tratado de inversión bilateral; la búsqueda de soluciones a las disputas actuales en materia de inversiones; la futura organización de un evento en Lima con OPIC, AID, Eximbank y corporaciones norteamericanas; el envío de una

futuro establecimiento en el Perú de un Centro de Excelencia en la Capacitación de Maestros, el restablecimiento del Programa del Cuerpo de Paz, la posibilidad de un Convenio de Canje de Deuda en el marco de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales,³² y un programa de becas para comercio electrónico, constituyen una expresión de apresuramiento en ofrecer resultados, sin que ello haya ido acompañado de ningún cambio significativo en la naturaleza de la relación bilateral, como hubiese sido de esperar en una oportunidad como esta.

En esa línea de pensamiento debe destacarse que la visita del presidente Bush fue parte de una gira que también incluyó El Salvador y México, lo cual no puede dejar de asociarse con motivaciones vinculadas a la política interna norteamericana y a la necesidad de resguardar el apoyo del electorado de origen latino, en momentos en que aún se encontraba elevada la popularidad presidencial.³³

Pero otras intenciones también pueden ser atribuidas al Gobierno del presidente Bush. En primer lugar, la necesidad de contribuir a la estabilidad regional, tema que se vincula con diversos aspectos, tanto de índole económica como de seguridad militar. En ese sentido, la situación en Colombia sería un elemento a considerar pues este país no deja de ser un escenario que es percibido en los Estados Unidos como una crisis con capacidad suficiente para desestabilizar toda la región.³⁴ De hecho, en las semanas anteriores al anuncio de la visita, el Director de la Agencia Central de Inteligencia manifestó en una audiencia en el Congreso de los Estados Unidos que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia eran un movimiento terrorista equivalente a Al-Qaeda. Sin embargo, declaraciones del Embajador de los Estados Unidos en el Perú

83

misión comercial este año; y el fortalecimiento de la cooperación en materia sanitaria y fitosanitaria.

³² Se trata de una relativamente nueva facilidad que ofrecen los Estados Unidos y que no está librada de controversia, como ocurrió con Tailandia, que descartó su participación en la misma, pues redime con descuento nominal vencimientos futuros de deuda con los Estados Unidos en valores presentes y transfiere la administración de dichos recursos a ONGs.

³³ En las últimas semanas empezó a registrarse una declinación en esa popularidad alcanzada a partir de una enérgica respuesta a los ataques del 11 de setiembre, como consecuencia de versiones que señalarían que el Gobierno de los Estados Unidos había tenido información anticipada que apuntaba a potenciales actos terroristas y que la habría descartado. El asunto está siendo impulsado por la bancada del Partido Demócrata en el Congreso norteamericano.

³⁴ Citando fuentes colombianas, *El Nacional* de Caracas, Venezuela, reportó el 11 de febrero de 2002 que “[...] Colombia, siendo el mayor receptor de ayuda antidroga y el más interesado en cuidar sus vínculos con Washington, estaba trabajando para que el Presidente norteamericano viajara a Bogotá y convertirse así en el segundo país luego de México en recibirlo desde su llegada a la Casa Blanca. No obstante la delicada situación política agudizada por el resquebrajamiento de los diálogos entre la guerrilla y el gobierno, no ofrecía la seguridad necesaria para la visita del mandatario. Por lo tanto, el Ejecutivo estadounidense ‘sugirió’ que fuera el Presidente del Perú el que invitara a los países andinos a una cena sin Chávez”.

señalaban en los días previos a la visita que la naturaleza de esta sería esencialmente bilateral.³⁵

Tampoco parecería que ha sido la lucha contra el narcotráfico el determinante de la visita del Presidente norteamericano, pues no se ha dado a conocer ningún cambio significativo en ese terreno, más allá de la denominada Iniciativa Regional Andina que el Gobierno Bush incorporó como complemento al Plan Colombia a los pocos días de su inauguración. Más aun, el interés del Perú por la reanudación de los vuelos de interceptación, llamados de interdicción, ha demostrado las dificultades informadas por la prensa que explican la demora en recibir una respuesta positiva de Washington.

El Perú, por su parte, parecía haber establecido ciertos objetivos respecto de la visita, ninguno de los cuales apuntaba a un replanteamiento general de la naturaleza o dinámica de la relación —no obstante declaraciones públicas en ese sentido—³⁶ sino a evidenciar el respaldo norteamericano al Gobierno del presidente Toledo³⁷ y a la solución u obtención de beneficios en asuntos específicos. Así, las declaraciones de funcionarios del Gobierno del Perú previas a la visita indicaban dos áreas de interés: (a) el acceso a mercados, expresado principalmente en el ATPA y en las facilidades en la aplicación de las normas sanitarias y fitosanitarias; y (b) varios asuntos circunstanciales, como son la reanudación de los vuelos referidos en el párrafo anterior, la desclasificación de documentos oficiales para contribuir a la lucha contra la corrupción y otros asuntos de envergadura a lo más equivalente.

84

En ese sentido, la visita del presidente Bush no fue la oportunidad esperada para alcanzar un nuevo tipo de diálogo y entendimiento entre Lima y Washington. Por el contrario, casi dos meses después de su realización, la impresión que prevalece en la opinión pública es que son más los problemas que se suscitaron a partir de ella, impresión que se ha evidenciado con las múltiples dificultades que ha debido confrontar el Gobierno ante la opinión pública nacional y el Congreso en las semanas subsiguientes a la visita presidencial.

³⁵ Declaraciones del Embajador John Hamilton al programa “Comentario de la Noticia”, de Cadena Peruana de Noticias (CPN), del 19 de marzo del 2001: “[...] así que no se podría explicar la visita en términos de la situación regional, sino en términos de la situación peruana nacional. No busquen más allá de sus fronteras la explicación de la visita del Presidente Bush. Tiene 100 por ciento que ver con el Perú”.

³⁶ Declaraciones de Allan Wagner, Embajador del Perú en los Estados Unidos al programa “Comentario de la Noticia” de Cadena Peruana de Noticias (CPN), el 20 de marzo de 2002: “[...] lo más importante que puede deparar esa visita del Presidente Bush es establecer las bases de una nueva agenda en las relaciones entre el Perú y Estados Unidos en el plano político y en el plano económico [...]”.

³⁷ Este propósito se alcanzó aunque fue de efecto fugaz, como lo evidenciaron los índices de aprobación de las encuestas en las semanas subsiguientes.

En primer lugar, la visita significó un gran respaldo a la democracia peruana. Ello fue procesado por la opinión pública en términos de un respaldo a la gestión gubernamental —y más específicamente presidencial— conforme lo evidenciaron las encuestas posteriores. Sin embargo, el efecto fue efímero como lo es la fidelidad de la opinión pública en situaciones complejas como las que vivimos. En segundo lugar, la visita también implicó la marginación de Venezuela del encuentro andino. Se explicó reiteradamente que se trataba de una reunión de los beneficiarios de ATPA, cuando pocos días antes los presidentes, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, habían firmado su compromiso para gestionar que los beneficios del ATPA fueran extensivos a Venezuela. Quizás se habría entendido la exclusión si la prórroga y la ampliación hubiesen sido para entonces aprobadas por el Congreso. Pero no fue así. Subsistirá, por lo tanto, la duda de si fue la presión norteamericana la que condujo a que el Gobierno del Perú acepte esa redefinición coyuntural del espacio andino.

Otro caso fue el de la propuesta y la aprobación de una resolución en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas relacionada con la situación de los derechos humanos en Cuba. Hay tres aspectos que considerar al respecto: el fondo de la propuesta, el contexto en el que se produjo y el manejo ante la opinión pública nacional de ese delicado asunto, en el que se abandonó una posición que evidenciaba, mediante la abstención, el reconocimiento de la elevada carga política que introduce anualmente Washington en el tratamiento del tema.

85

Respecto del fondo de la propuesta, se omite en forma notoria la referencia explícita a los efectos del embargo y la agresión económica y política que vive el pueblo cubano y sus efectos en el ejercicio de derechos fundamentales de la persona. Pretender soslayar esa realidad con una vaga referencia a las condiciones internacionales que confronta el Gobierno de Cuba para insistir en la necesidad de que realice mejoras en lo concerniente a los derechos humanos, civiles y políticos, resulta definitivamente desbalanceado respecto de una situación que el Perú, América Latina y las Naciones Unidas han condenado desde hace décadas.

El contexto en el que se produjo la iniciativa fue inconveniente. Si era consecuencia de consultas regionales y de una genuina preocupación por la situación de los derechos humanos en Cuba, como se quiso pretender en Lima, habría sido necesario exponer esta iniciativa a los demás países latinoamericanos y, naturalmente, a Cuba, antes de la visita del mandatario norteamericano al Perú y no pocos días después como, en efecto, ocurrió. De esa manera se habría tomado distancia de la tradicional politización del tema por parte de los Estados Unidos, se habría conseguido un texto que respondiera a un punto de vista genuinamente latinoamericano y se habría resguardado la unidad en la votación con otros países importantes de la región, evitándose el desgaste tanto interno como externo que este episodio ha producido.

En cuanto al manejo del asunto, llaman la atención las frecuentes contradicciones en que se incurrió. Las negativas de la existencia de una iniciativa peruana no resultaban consistentes con el liderazgo peruano en el asunto que proclamaba el Presidente de la República. En todo caso, no considero que nuestras relaciones con los Estados Unidos hayan tenido un cambio sustantivo por haber promovido esa Resolución, pero sí puede anticiparse que nuestras relaciones con Cuba y la imagen que corresponde al Perú en la comunidad internacional pueden haberse resentido con este proceso. El resultado de la votación, de 23 votos a favor, 21 en contra y 9 abstenciones, resulta suficientemente elocuente.

Finalmente, un tema del que no puede asumirse que haya formado parte de la agenda de la visita pero que, por circunstancias específicas, se ha visto asociado a la misma, es el concerniente a la denominada *Operación Nuevos Horizontes*. En este caso, la casi coincidencia en las fechas de uno y otro asunto serían la causa de la vinculación, pues se trataría de una operación de corta duración que venía siendo coordinada desde hacía poco más de un año por la Embajada de los Estados Unidos con las autoridades del Sector Defensa, aparentemente sin haber cumplido con establecer una coordinación con Relaciones Exteriores, y que no habría sido la primera vez que se llevaba a cabo en el Perú.

- 86 La declaraciones contradictorias producidas al interior del Gobierno peruano, luego de que fuese hecha la denuncia de la construcción de “bases militares” norteamericanas en el Perú, contribuyó a acentuar la impresión de quienes acusaban operaciones secretas y, eventualmente, de cierta “complicidad” entre los dos gobiernos. Frente a ello, solamente puede especularse que los temores de determinados sectores dentro del Gobierno no habrían permitido llevar a cabo una evaluación con detalle del proyecto, del eventual costo en la relación bilateral que con seguridad traerá la cancelación a última hora, y de las posibles explicaciones fundamentadas que seguramente habría acogido la opinión pública.

En resumen, no cabe una evaluación global de la visita del presidente Bush como no sea que esta estuvo lejos de alcanzar el significado que el Perú esperaba, esto es, sentar las bases de una nueva relación. Los episodios a los que he debido referirme son hechos aislados que quedarán registrados y asociados a la visita, sea porque formaron parte de las conversaciones, o porque se situaron fuera de ellas aunque coincidieron temporalmente con las mismas. Ello significa que la relación, al menos desde el lado del Perú seguirá siendo una relación atomizada, fundada en la casuística y de ningún modo inserta en un diseño de alta política, como debería corresponderle.

Estoy profundamente convencido de que el Perú necesita establecer una relación de carácter positivo con los Estados Unidos. Paradójicamente, como el lector podrá haber apreciado a la luz de contexto reseñado, esa es una empresa compleja para el Perú. Por el contrario, la relación antagónica con la potencia hegemónica es más

simple. Basta para ello responder a nuestro instinto defensivo y a posiciones de principio que recusen las tendencias arbitrarias del poderoso. Una relación de signo positivo, por su parte, requiere de mucha firmeza y de consistencia en los argumentos. Poder decir todo, sin ocultarlo o reprimirlo, pero sin que ello signifique la generación de un conflicto, sin confundir firmeza con oposición o enfrentamiento. Ello, a su vez, exige de la fuerza que solamente proporciona una visión de futuro, que haga perceptibles ganancias de largo plazo, a la vez que dé evidencias concretas de que se está buscando compatibilizar con los intereses de la otra parte.

Tal vez en ello resida la diferencia entre una relación vertical y una relación horizontal, entre pedir apoyo y proponer una relación de socios. Una en la que partamos de propuestas suficientemente motivadoras como para embarcar en ellas a la otra parte; y otra en la que partamos de demandas, susceptibles o no de ser aceptadas. Las visitas presidenciales son útiles para ambas aproximaciones, qué duda cabe, pero su utilidad únicamente será trascendente para efectos de la relación bilateral en tanto respondan a una estrategia que surja de intereses y definiciones que perduren en el tiempo. De no ser así, estarán destinadas a ser un episodio más en los titulares de la prensa de ambas naciones.