

La (in)visibilidad latinoamericana en las elecciones del 2004 y proyecciones para el segundo mandato de Bush

Luis Fernando Ayerbe*

Durante la campaña, yo me preguntaba: ¿seré el único en Estados Unidos de América a quien le gusta tanto George Bush como John Kerry, que cree que los dos son buenas personas, que los dos aman nuestro país y que apenas ven el mundo de forma diferente?

Bill Clinton (2004)

En el ámbito de los *think tanks* próximos al Partido Republicano, los análisis sobre los significados de la reelección de Bush, aunque consensuales en prever la continuidad de los lineamientos fundamentales de la política exterior, destacan peculiaridades propias de un nuevo momento que tenderá a matizar el unilateralismo que caracterizó el primer mandato.

Para David Frum, del American Enterprise Institute (AEI), deberá ser marcada la diferencia de abordaje en el tratamiento de las cuestiones domésticas e internacionales. En el ámbito interno, la victoria le da mayor legitimidad al gobierno para llevar adelante la reforma del sistema tributario y de seguridad social, ayudando a reducir los altos déficits presupuestarios. Aunque se esperan fuertes embates con la oposición demócrata, esto se considera un aspecto natural de la democracia. En las relaciones internacionales, la postura deberá resultar diferente. El país está en guerra y la unidad nacional en el combate a los enemigos debe buscarse. La polarización que marcó la campaña electoral en torno de la política exterior sólo beneficia al otro lado. En ese campo, da algunas recomendaciones: oír más a la oposición, estableciendo foros de intercambio de ideas entre el presidente y representantes en el Congreso; aprender con los errores cometidos, mas también con los aciertos de líderes adversarios, especialmente del ex presidente Clinton, quien confirmó su gran capacidad de hacer diplomacia pública después del 11/09, al establecer importantes puentes con líderes internacionales en un área en que el gobierno republicano se mostró desastroso; atraer cuadros jóvenes del Partido Demócrata, cuyas visiones vienen siendo convergentes con el gobierno. [Frum; 2004.]

La necesidad de ampliar los consensos internacionales en torno de las metas de la política exterior, constituye el punto de destaque del análisis de Patrick Cronin, del Center for Strategic and International Studies (CSIS), funcionario de la USAID durante la primera administración Bush Jr., para quien el conjunto de desafíos enfrentados por el país, en un cuadro de restricciones de financiamiento en función de los déficits presupuestarios,

* Profesor de Historia y Relaciones Internacionales de la Universidad Estadual Paulista (UNESP).

sitúan como cuestión inevitable “convertir el poder americano en influencia y liderazgo”. [CSIS; 2004d.] Dada la complejidad de la agenda, que incluye el combate al terrorismo, la reconstrucción de Iraq, el conflicto árabe-israelí en la era post-Arafat, involucrimiento en las cuestiones del mundo islámico, el creciente poderío de China, junto a temas globales como energía y SIDA, caso en de que no haya un cambio de postura, “los costos de transacción serán muy elevados y estaremos aumentando la polarización del mundo, llevando a América a alejarse de sus intereses nacionales básicos y de sus metas de política exterior”. [Op. cit.]

Desde una perspectiva similar, James Dobbins, de la RAND Corporation, estima que el unilateralismo que marcó el combate al Talibán y a Saddam Hussein deberá ceder espacio para un abordaje multilateral, pues viene delineándose en los esfuerzos de estabilización de Afganistán e Iraq. En ese cambio de postura, el Departamento de Estado deberá ganar prominencia sobre el Departamento de Defensa, cuyo mayor protagonismo estuvo asociado al momento de la guerra. Fuera de los aspectos vinculados a los desafíos de la reconstrucción de esas naciones, la nueva postura tenderá a expresar también las crecientes limitaciones del país para asumir de manera individual sus costos crecientes.

“En noviembre pasado, nociones americanas más tradicionales a favor de compartir la carga del liderazgo internacional, comenzaron a reafirmarse. La administración pasó a registrar los sorprendentes costos de la estabilización y reconstrucción de Iraq y Afganistán y a reconocer, si no a admitir, la insuficiencia de los recursos americanos para esas tareas”. [Dobbins; 2004.]

En la evaluación de sectores más radicales del conservadurismo, la sustitución de Colin Powell por Condoleezza Rice en el Departamento de Estado, representa un ajuste positivo para la cohesión de las principales instituciones que crean la política exterior. Para Helle Dale, de la Heritage Foundation, durante el primer mandato de George W. Bush, el “Departamento de Estado generalmente perdió para el Consejo de Seguridad Nacional y el Pentágono en la estructuración de la política exterior, en materias que van de Corea del Norte a Iraq y Medio Oriente”. [2004.] A pesar de las derrotas de Powell en prácticamente todas las batallas, la visibilidad de las divergencias hirió la imagen del gobierno.

Si bien la señalización es para una continuidad de los ejes centrales de la política exterior, tanto en el plano de la estabilización de Iraq y Afganistán como del encuadramiento de los demás integrantes del “eje del mal”, no puede negarse que la situación de la economía impone límites que deberán resolverse. En ese campo, Irwin Steltzer, del Hudson Institute, propone un tratamiento diferenciado en los frentes interno y externo, defendiendo la continuidad de las políticas de *supply side*, históricamente defendidas por los neoconservadores, a quienes se vincula.¹

¹ De acuerdo con Irving Kristol, la figura histórica más representativa del neoconservadurismo, las políticas económicas de *supply side* tornaron gobiernos republicanos más populares; en especial, por el estímulo al consumo a través de la reducción de impuestos, con consecuencias en la ampliación del acceso a bienes y de la base de recaudación tributaria del Estado, compensando políticamente costos

En el combate a los déficits presupuestarios, Stelzer no visualiza cambios radicales, pues no considera viable, ni defendible, desmontar totalmente el Estado de bienestar; ante todo, a través de la privatización del sistema de seguridad social. Lo que deberá ocurrir es una mayor liberalización, disminuyendo la presencia del Estado. También no ve como probable la alteración de la política de corte de impuestos del primer mandato. El crecimiento de la economía – en especial, en los niveles de consumo y de empleo – tenderá a compensar favorablemente eventuales pérdidas de recaudación. En el ámbito internacional, el déficit comercial de 5,4 % del PIB se tornó insostenible. En ese campo, su posición resulta contraria a la adopción de medidas proteccionistas en los modelos propuestos por el candidato demócrata John Kerry; en vez de eso, recomienda una reorientación radical de la política económica internacional, lo que implica la valoración de nuevos actores en Asia y en América Latina, en detrimento de Europa.

“China fue invitada a la cena de los vencedores de la reunión de octubre de los ministros de Hacienda de las principales naciones industriales en Washington. El resultado final debe expandir el G-8 para reducir la importancia de las economías moribundas de Europa e incluir las economías emergentes de China, India y Brasil en las responsabilidades superiores de la toma de decisiones”. [Stelzer; 2004b.]

En el caso más específico de China, según evaluación de Stelzer, Estados Unidos tendrá que cobrar un precio bastante alto por el apoyo a la integración del país en la economía global, presionando el gobierno para que valore su moneda con relación al dólar. “El equipo de Bush sabe que para hacer las importaciones más caras y las exportaciones más competitivas es necesaria una desvalorización ordenada del dólar”. [2004, op. cit.]

Otro tema importante resulta la revisión de las instituciones internacionales creadas en el contexto del fin de la Segunda Guerra; en particular, la “corrupta y euro céntrica ONU”. [Stelzer, op. cit.] Esa línea de argumentación es reforzada por Anne Bayefsky, vinculada también al Hudson Institute, quien ve en la reelección de Bush un mandato para repensar las relaciones del país con la institución, cuyas deficiencias estructurales comprometen el principal objetivo de la política exterior estadounidense.

“El éxito en la guerra contra el terrorismo requiere identificar al enemigo. La ONU no tiene ninguna definición de terrorismo. Cerca de un tercio de sus miembros participan activamente en la Organización de la Conferencia Islámica y se interpone, en nombre de la defensa de la autodeterminación, en el camino de una convención de alcance más amplio contra el terrorismo o de cualquier resolución que lo condene de manera inequívoca a través de todos los medios disponibles. El éxito demanda una evaluación exacta de las prioridades. La ONU piensa que el conflicto palestino-israelí es el mayor obstáculo al orden mundial: no un Irán con armas nucleares,

“coyunturales” como la expansión de los déficits presupuestarios. “Es una asunción básica del neoconservadurismo que, como consecuencia de la extensión de la riqueza para todas las clases, una población que tiene propiedades y paga impuestos, con el tiempo, llega a ser menos vulnerable a las ilusiones igualitarias y a las súplicas demagógicas, y más sensible en relación con los fundamentos del cálculo económico”. [Kristol; 2004: p. 35.]

una Corea del Norte belicosa, la amenaza de las armas de destrucción masiva en las manos de los terroristas y el violento fundamentalismo islámico. El éxito depende de la distinción de causas y efectos. La ONU reivindica que la causa que está en la raíz del terrorismo islámico militante alrededor del mundo consiste en la ocupación israelí de la tierra palestina, cuando de hecho la ocupación resulta de las continuas, aunque fallidas, tentativas de los árabes para destruir a los judíos". [Bayefsky; 2004.]

La inadecuación de la ONU para lidiar con los desafíos del mundo post-guerra fría, también está presente en las críticas de analistas de la Brookings Institution. De acuerdo con Ivo Daalder y James Lindsay, las controversias entre unilateralistas y multilateralistas que vienen polarizando los debates sobre las relaciones internacionales del país en los años recientes, además de colocar en primer plano los medios y no los fines de la política exterior, tienden a subestimar las cuestiones institucionales; en especial, la renovación de las organizaciones internacionales.

En esa perspectiva, apuntan a la necesidad de establecer un nuevo consenso en las relaciones con Europa que tenga en la defensa de la democracia su gran sustentáculo. Para eso, proponen la creación de una nueva institución, una Alianza de las Democracias, capaz de superar los impasses enfrentados por la ONU; los cuales no son coyunturales, mas intrínsecos a la naturaleza de la organización, cuyos principios fundacionales estiman obsoletos.

"Uno de esos principios es la igualdad soberana de sus miembros, independiente del carácter de sus gobiernos. Otro, su principal finalidad es impedir guerras agresivas. Ninguno de estos principios resulta sorprendente para una organización creada en el contexto del conflicto más destructivo de la historia. Pero 60 años más tarde, no tienen más sentido. Las principales amenazas a la seguridad en el mundo actual vienen de los desarrollos internos a los Estados, más que de su comportamiento externo". [Daalder y Lindsay; 2004.]

La nueva organización tendría diversas ventajas. Por un lado, disminuiría la oposición al multilateralismo dentro de Estados Unidos, incluiría países de diversas regiones y culturas, no de la OCDE, sino de América Latina, África y Asia; tendría un mandato para promover la democratización alrededor del mundo, a partir de una agenda común de intereses que incluyen gobiernos democráticamente electos, respeto a los derechos humanos y economías de mercado.

La perspectiva multilateralista esbozada en la propuesta de una Alianza de las Democracias apunta en lo fundamental al mediano y largo plazo; en el plano inmediato, Daalder y Lindsay proyectan para el nuevo mandato de Bush una política de continuidad. A pesar de las dificultades que tendrá que enfrentar en la estabilización de Iraq, en la solución de los impasses con relación a los programas nucleares de Irán y Corea del Norte y en el control del déficit en cuenta corriente, existe la firme disposición del presidente de gastar su capital político apostando en un camino que hasta ahora mostró resultados favorables. Las limitaciones al unilateralismo no vendrán de la oposición interna, sino de las respuestas de los demás países.

En la evaluación de Michael O'Hanlon, también vinculado a la Brookings Institution, una de las lecciones de la derrota electoral a tenerse en cuenta por el Partido Demócrata es la necesidad de formular grandes ideas, área en la cual los republicanos resultaron exitosos, gracias especialmente a la contribución de los neoconservadores.

"Entre los ejemplos notables más recientes está la convicción del subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, de que la derrota del presidente de Iraq

Saddam Hussein podría ayudar a reconstituir el Medio Oriente; la disposición del ex asesor de política exterior, Richard Perle, de enfrentar las políticas internas de Arabia Saudita, y la opinión de John Bolton, subsecretario de Estado para Control de Armas y Seguridad Internacional de Bush,² de que el control de armas puede utilizarse de forma más ofensiva para aplicar más presión sobre los regímenes extremistas. No necesitamos concordar totalmente con el movimiento neoconservador para admirar su vigor intelectual y su abordaje ambicioso. Ciertamente, los *neocons* pueden ser peligrosos... Mas grandes ideas son mejores que la ausencia de ideas". [2004.]

De acuerdo con esa perspectiva, la ausencia de abordajes progresistas de gran amplitud para enfrentar desafíos como el terrorismo, las limitaciones de acceso a la energía y los conflictos civiles en los países pobres, contribuyeron al fortalecimiento de las posiciones conservadoras, llevando a los demócratas a una actuación en las elecciones dirigida más para la negación de las políticas del actual gobierno, que para la proposición de alternativas.

La dificultad de John Kerry para diferenciarse de su adversario aparece claramente en la comparación de las propuestas para América Latina y el Caribe. Conforme retrata el siguiente cuadro, que toma como base la investigación realizada por el CSIS, excepto la mayor flexibilidad atribuida por el candidato demócrata a los temas migratorios, y el mayor peso de las cuestiones laboristas y ambientales en las negociaciones económicas con la región, señalizando un endurecimiento que en la práctica dificultaría la agenda de librecomercio, no se verifican grandes discrepancias con el programa de George W. Bush.

En la perspectiva de los analistas del CSIS, el hecho electoral más relevante vinculado a América Latina y el Caribe, fue el aumento del voto hispano, que pasa de 6 % en el 2000 al 8 % en el 2004, al mismo tiempo que disminuye el favoritismo de los demócratas, de 65 % a 56 %, contribuyendo para la reelección de Bush. Por otro lado, la creciente importancia de la captación del apoyo

Propuestas para América Latina y el Caribe de los candidatos George W. Bush y John Kerry	
George W. Bush	John Kerry
Tema: Libre comercio*	
• Concluir las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), poniendo en vigor el tratado a fines del 2005. • Apoyo de la continuidad del TLCAN	• Manifestó oposición al ALCA en caso de que el tratado no incorpore una fuerte protección ambiental y laboral. • Apoyo a la continuidad del TLCAN, pero con una reevaluación que contemple mayor protección al medioambiente y a los derechos de los trabajadores.

² La indicación de Paul Wolfowitz para la presidencia del Banco Mundial y el nombramiento de John Bolton como embajador en las Naciones Unidas, expresan una tendencia de continuidad en la política exterior, cuando nombres emblemáticos de la formulación y defensa de la "Doctrina Bush", son propuestos para cargos de destaque en organizaciones multilaterales.

<i>Tema: Inmigración*</i>	
• Oposición a la concesión de amnistía a los inmigrantes ilegales.	• Propone la legalización de la situación migratoria por mérito para los inmigrantes ilegales que están trabajando en el país hace algún tiempo y acepten una verificación de antecedentes.
<i>Tema: Seguridad hemisférica**</i>	
• Apoyo a la destinación de más fondos para el Plan Colombia.	• Ídem.
• Continuidad de la lucha contra el terrorismo en cuatro frentes: medidas financieras, mejoría de la seguridad interna, investigaciones y acciones militares, en una estrategia que incluye la distensión de los conflictos regionales, el fomento al crecimiento económico mundial, la creación de infraestructuras democráticas, la elaboración de agendas de colaboración internacional y la fusión de instituciones nacionales de seguridad.	• Impondrá sanciones económicas a naciones o bancos que participen, apoyen o se omitan en las acciones de lavado de dinero. Exclusión de quienes financian el terrorismo del sistema financiero de Estados Unidos. Aumento de 40 000 efectivos en el servicio militar activo.
• Continuidad en el establecimiento de "fronteras inteligentes" para garantizar la travesía segura de personas y mercaderías, tomando como base los convenios que ya existentes con México y Canadá.	• Propone la creación de un "Perímetro de Seguridad Norteamericano", que abarque México, Canadá y el Caribe, buscando armonizar actividades en torno de aduanas, inmigración, normas de seguridad y documentos de viajeros.
• Centralización, coordinación e intercambio de datos de inteligencia a través del establecimiento de un Centro Nacional contra el Terrorismo.	• Creación del cargo de Director Nacional de Inteligencia, con capacidad de administrar y dirigir el conjunto de elementos que componen el ámbito de la inteligencia. Elevar el nivel de autorización de seguridad nacional para funcionarios que tendrían acceso a una lista de vigilancia única integrada.
<i>Tema: Democracia y gobernabilidad***</i>	
• Apoyo al capítulo de la Organización de los Estados Americanos para promover la democracia representativa en la región.	• Propone un "Consejo para la Democracia" para fortalecer el papel de la OEA en la protección de la democracia y en la solución de crisis antes que el orden constitucional sea amenazado. Apoyo a líderes democráticamente electos, inclusive aquellos considerados "imperfectos", como Aristide en Haití y Chávez en Venezuela.
• Mantenimiento del embargo y no establecimiento de relaciones normales con Cuba.	• Apoyo al embargo y a las restricciones para viajes a Cuba. Continuidad del apoyo a los disidentes y a las iniciativas contra el gobierno del país.

Fuentes: * CSIS; 2004a; ** CSIS; 2004b; *** CSIS; 2004c.

electoral de los inmigrantes latinoamericanos no se tradujo en mayor atención para los temas específicos de las relaciones con la región. [CSIS; 2004e.]

La escasa relevancia de América Latina y el Caribe también se percibe en las proyecciones sobre las tendencias de la política exterior en el segundo mandato de Bush. Conforme señalan Shifter y Jawahar, del Inter American Dialogue (IAD), "Con los recursos financieros y políticos dirigidos principalmente a Iraq y a la guerra al terrorismo, América Latina no será parte prominente en la agenda de la política exterior de Estados Unidos en los próximos cuatro años. La continuidad, más que el cambio, resultará predominante en el próximo período, en consonancia con el perfil adoptado en los años recientes". [2004.]

De acuerdo con los analistas del IAD, seis temas concentrarán el foco de la agenda regional: comercio, inmigración, Colombia, Venezuela, Cuba y las instituciones multilaterales. En el ámbito del comercio, el gobierno de Estados Unidos tendrá que priorizar sus relaciones con Brasil, para superar los desacuerdos; ante todo, en el área de agricultura, si desea favorecer la concretización del ALCA. En el tema migratorio, la percepción es que habrá un progreso relativo en los acuerdos con México, desde que se consiga retomar el clima favorable de negociación anterior al 11 de septiembre del 2001. Las relaciones con Colombia deberán tener una evolución favorable, no por las afinidades políticas entre los presidentes Bush y Uribe, sino por el hecho de que la mayoría conseguida por el Partido Republicano en el Congreso facilitará el apoyo a los pedidos de liberación de recursos para el país. En el caso de Venezuela se prevén dos tendencias; por un lado, la continuidad de las actitudes de confrontación con el gobierno de Hugo Chávez en función de sus lazos estrechos con Cuba y las desconfianzas sobre los vínculos con las guerrillas colombianas; al mismo tiempo, dada la importancia del petróleo del país en las importaciones de Estados Unidos y la postura abierta del gobierno venezolano con relación a las inversiones extranjeras en el sector, habrá un acomodamiento de intereses. En el caso de Cuba, no se esperan cambios; al contrario, la elección del cubanoamericano Mel Martínez como senador por el estado de Florida devendrá un factor adicional en el aumento de las presiones contra el gobierno de Fidel Castro. En términos de la participación de las instituciones multilaterales en las relaciones interamericanas, a pesar del tono unilateralista característico de la Administración Bush, deberá atribuirse mayor relevancia y recursos para la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo, valorizando su papel en los procesos de crisis económica y conflictos internos, como el vivido por Haití.

Bibliografía

- Bayefsky, Anne: "W.'s U.N. Mandate", en *National Review Online*, 4 de noviembre, 2004. <http://www.nationalreview.com/comment/bayefsky200411090753.asp>.
- Clinton, Bill: "Former President Clinton Speaks at Library Dedication", en *Washington Post Thursday*, November 18, 2004 (Washington, D.C.). <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A60393-2004Nov18.html>.
- CSIS (Center for Strategic and International Studies): "Trade and Immigration Policy", en *Election Watch 2004* (Washington, D.C.), vol. 1, Issue 1, agosto, 2004a.

- _____: "Hemispheric Security", en *Election Watch 2004* (Washington, D.C.), vol. 1, Issue 2, Setembro, 2004b.
 - _____: "Democracy and Governance", en *Election Watch 2004* (Washington, D.C.), vol. 1, Issue 3, Outubro, 2004c.
 - _____: *New Administration's Foreign Policy* (Washington, D.C.: CSIS), Novembro, 2004d.
 - _____: "Election Analysis", en *Election Watch 2004* (Washington, D.C.), vol. 1, Issue 4, Novembro, 2004e.
- Daalder, Ivo e James Lindsay: *An Alliance of Democracies: Our Way to the Highway* (Washington D.C.: The Brookings Institution), 2004.
- Dale, Helle: "End of the Powell Era", en *Heritage Foundation*, 17 de novembro, 2004. <http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed111704a.cfm>.
- Dobbins, James: *We're All Multilateralists Now* (Santa Monica: Rand Corporation), 2004.
- Frum, David: "A New Style for a New Mandate", en *On the Issues. AEI Online*. http://www.aei.org/publications/filter..pubID.21538/pub_detail.asp.
- Kristol, Irving: "The Neoconservative Persuasion", en Stelzer, Irving (ed.): *Neoconservatism* (Londres: Atlantic Books), 2004.
- O'Hanlon, Michael: *Neon Lessons for Democrats* (Washington D. C.: The Brookings Institution), 2004.
- Shifter, Michael e Vinay Jawahar: "II Latin America/US: Policy Continuity", en *Oxford Analytica Latin America Daily Brief*, 11 de novembro, 2004. http://www.iadialog.org/publications/oped/nov04/shifter_1111.asp.
- Stelzer, Irving: "Now What?", en *American Outlook Today*, The Hudson Institute, 2004. http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=3525.