

México en el mundo

**LA AGENDA  
INTERNACIONAL  
DE  
MÉXICO  
2006 - 2012**

**Rafael Fernández de Castro / Érika Ruiz Sandoval**  
Coordinadores

*Ariel*

## El gobierno del presidente George W. Bush y América Latina

*Jorge I. Domínguez\**

“La política de Estados Unidos busca [...] identificar y apoyar el crecimiento de los movimientos y las instituciones democráticas en cada nación y cultura, con el propósito de que, en última instancia, desaparezca la tiranía en el mundo.” Así se expresó el presidente George W. Bush durante su discurso de toma de posesión al asumir por segunda vez la presidencia de Estados Unidos el 20 de enero de 2005. “Procedemos,” concluyó el presidente, “con absoluta confianza en el triunfo de la libertad.”

Estas palabras reflejan tres características de la visión del mundo que tiene el actual presidente de Estados Unidos. Primero, piensa en grande. Se puede coincidir o no con sus ideas y políticas, pero es preciso reconocer la extraordinaria extensión de su visión como gobernante, dispuesto a ir a la guerra contra Afganistán e Iraq, en este último caso para sembrar la democracia en tierra infértil, y al mismo tiempo reformar el sistema de impuestos y ahora el de pensiones en Estados Unidos. La anunciada campaña a favor de la democracia no suena igual en boca de otro presidente; a éste hay que creerle.

Segundo, actúa con “absoluta confianza” en lo que hace. Hamlet pensaría que Bush es un extraterrestre, cuya mente jamás se nubla, cuyos nervios nunca tiemblan. Tercero, a pesar de esta amplitud de visión y supuesta templanza, no parecen importarle los detalles. Afir-mar que un mismo mesías ideológico regirá en “cada nación y cultura” implica suponer que el contexto, los matices y las trayectorias históricas de los diversos pueblos no son, “en última instancia,” particularmente importantes. Si bien en otras partes de su discurso el presidente concede que los sistemas políticos de algunos países podrían experimentar variaciones, quizá porque al final sí importan algunos detalles, éstos, terminan por adquirir poca trascendencia para Bush.

---

\* Profesor de la Universidad de Harvard.

Pero ¿se aplican estos mismos criterios al diseño y la ejecución de la política de Estados Unidos hacia América Latina? Todo periodista latinoamericano desayuna repitiendo el credo de que a Estados Unidos no le importa América Latina y, si acaso le importó alguna vez, lo cierto es que, según su visión, el gobierno de Bush está irremediablemente distraído y agobiado por sus aventuras militares en el Medio Oriente y es incapaz de hacer coincidir sus palabras con las medidas que adopta. Además, es improbable que esta situación cambie porque la guerra en Iraq durará un buen rato, las brechas presupuestaria y comercial en Estados Unidos son preocupantes, y el presidente Bush acaba de comprometerse a promover una ambiciosa agenda de reformas en los rubros de pensiones e impuestos. Para América Latina, entonces, no habrá ni migajas.

Hay, sin embargo, un debate latinoamericano sobre la política de Estados Unidos hacia la región. La hipótesis sugerida en el párrafo anterior es que Estados Unidos está distraído y sería mejor que no lo estuviera. La hipótesis alternativa señala que Estados Unidos está distraído, pero considera esto una ventaja. Sería peor para América Latina, según esta segunda perspectiva, que bajo el mando de un presidente dogmático y totalizador, Estados Unidos se empeñara en obligar a todos los países de América Latina a que entraran como simples ovejas a su rebaño.

Intento sugerir que, a pesar de sus múltiples obligaciones, problemas, y distracciones en otras partes del mundo, Estados Unidos le ha prestado particular atención a América Latina —para bien o para mal— y que debe considerarse que el segundo mandato del presidente Bush tendrá rasgos similares. ¿Distraído? Quizás, pero le sobran energía y capacidad para el subcontinente. ¿Dogmático? En muchos temas, por supuesto, pero en otros asombra y a veces sorprende el pragmatismo de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina.\*\*

#### COMPROMISO Y PRAGMATISMO: COMERCIO

Si Estados Unidos fuera tan dogmático y estuviera tan distraído como se cree, se habrían estancado las negociaciones comerciales en el hemisferio occidental. Habría muy poco compromiso político para hacer avanzar esas negociaciones, y Estados Unidos insistiría en mantener un esquema dogmático neoliberal para encasillar el continente. Pero no ha sido así.

\*\* Como este artículo aparece en un libro acompañado de otros trabajos sobre las relaciones entre México y Estados Unidos, por lo general omitiré referirme a esas relaciones.

Pocos días después de la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Chile y Estados Unidos comenzaron a negociar un tratado de libre comercio. Dilatado por una u otra razón durante la presidencia de Clinton, el primer gobierno de Bush logró que el tratado se firmara y que el Congreso de Estados Unidos lo ratificara. En los días que precedieron a su entrada en vigor definitiva, surgió una duda: como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, Chile no votó según las preferencias de Estados Unidos con relación a la guerra que se avecinaba en Iraq. Cabía la posibilidad de que Estados Unidos diera marcha atrás. El titubeo duró una semana, y el tratado entró en vigor tal y como estaba planeado. Fue un triunfo del pragmatismo sobre el dogmatismo.

También durante la primera presidencia de Bush se avanzó para negociar y firmar un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y los países de América Central, a los que se les sumó la República Dominicana. Aunque tomó más tiempo negociar y ratificar este tratado de lo que el gobierno del presidente Bush esperaba, el Congreso de Estados Unidos lo ratificó en julio de 2005 en una apretada votación. De igual forma, han dado inicio y avanzan, aunque aún no concluyen, las negociaciones para un tratado de libre comercio con tres países andinos (Perú, Colombia, y Ecuador), así como para otro, separado, con Panamá. Continuar las negociaciones es un punto significativo de la agenda del Ejecutivo estadounidense para el segundo periodo presidencial de Bush.

Este rompecabezas de acuerdos comerciales marca un giro importante en la política comercial de Estados Unidos de los últimos años. Se supone que la hegemonía económica neoliberal, dogmática y dura emana desde Washington, y que la impone la rigidez mental de la Casa Blanca. No obstante, las negociaciones para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) son prueba de un notable pragmatismo. El texto que enmarca la negociación del ALCA permite a cada país determinar por sí solo qué artículos aceptaría y cuáles no. No es un ALCA dogmático y neoliberal; es un menú *à la carte*. Cada país hace lo que quiere, aunque siempre con miras a llevar a cabo cierta liberalización comercial.

El mismo pragmatismo anti neoliberal en materia comercial fue evidente durante el primer periodo de Bush, cuando impuso nuevas restricciones a la importación de diversos productos derivados del acero a Estados Unidos. Eximió de esas restricciones a sus socios del TLCAN —México y Canadá—, a pesar de que tal medida violaba las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), al tiempo que Estados Unidos aún promovía una nueva liberalización comercial a escala global.

Este pragmatismo comercial tiene por lo menos tres desventajas. Primero, el comercio mundial crece con más dinamismo y eficiencia si se logra una liberalización uniforme en el ámbito mundial. Los acuerdos subregionales tienden a desviar el comercio según el nuevo proteccionismo compartido entre un pequeño grupo de países, en vez de buscar los canales más eficientes del desarrollo económico.

Segundo, el rompecabezas de acuerdos comerciales aumenta y multiplica los llamados costos de transacción. Una empresa debe contratar a un ejército de abogados para que le ayude a evitar los escollos que le impone el nuevo y polifacético orden comercial mundial.

Tercero, en el ámbito político, Estados Unidos tiene mucho más poder para negociar con pequeños países, como los centroamericanos o la República Dominicana, que ofrecen mucho y obtienen poco. Sólo una negociación seria, continental o preferiblemente mundial, modificaría la más importante política anti-neoliberal de Estados Unidos: los cuantiosos subsidios a su agricultura.

El neomercantilismo que surge al enarbolar las banderas del pragmatismo es adverso tanto para los intereses de una economía eficiente y competitiva como para la capacidad negociadora de los gobiernos latinoamericanos. ¡Qué lástima que en América Latina se comprenda tan poco que el neoliberalismo, ahora moribundo, pudo ser una forma más eficaz para obligar a Estados Unidos a modificar sus políticas y abrir realmente sus fronteras a las exportaciones latinoamericanas!

#### COMPROMISO Y PRAGMATISMO: POLÍTICA Y SEGURIDAD

Distraído por las guerras en Afganistán e Iraq, al presidente Bush jamás se le ocurriría desplegar una operación militar en el hemisferio occidental. Si se le ocurriera, prescindiría de los organismos multilaterales, ya que su gobierno sólo expresa desdén frente a ellos.

A comienzos de 2004, sin embargo, Estados Unidos intervino militarmente en Haití, para destituir al presidente Jean-Bertrand Aristide. Estados Unidos recurrió inmediatamente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para promover el envío de un cuerpo de paz. Si bien la fuerza de paz en Haití está bajo el control de muchos países —un general brasileño encabeza la operación—, y aunque Brasil y otros países del Cono Sur aportan el grueso de los elementos, Estados Unidos apoya con dinero la recuperación haitiana y respalda la multilateralización formal de la presencia de la comunidad internacional en Haití.

Dogmática como es la Casa Blanca, se explica —es una hipótesis— la total e irrestricta hostilidad del gobierno de Estados Unidos hacia el gobierno de Cuba. Sin embargo, hay “mucho ruido y pocas nueces.” Este gobierno de Bush es el primero en cuatro décadas y media que

abre formalmente una brecha en el embargo comercial hacia Cuba. Desde fines de 2001, Estados Unidos se convirtió en el principal proveedor internacional de productos agrícolas para Cuba y la isla paga en efectivo. El valor de este comercio creció unos 400 millones de dólares en 2004.

A diferencia de otros, el gobierno de Cuba posee la voluntad y la capacidad para impedir que sus ciudadanos emigren sin su autorización. Felizmente, en 1984 Estados Unidos firmó un acuerdo, ratificado y expandido desde entonces, para controlar la migración bilateral. El acuerdo sigue en pie.

Cuba y Estados Unidos mantienen excelentes relaciones militares en el entorno de la base naval de Guantánamo. La cooperación se profundizó durante el primer periodo del presidente Bush, ya que se amplió más allá de las medidas de confianza entre militares para incluir la cooperación en materia de salud pública, sobre todo a raíz de la llegada de presos internacionales a la base estadounidense.

El supuestamente dogmático Bush, sin excepción, y sin ruedas de prensa, cada seis meses, según la ley, cancela la aplicación del capítulo III de la llamada Ley Helms-Burton, cuya furiosa retórica en contra del gobierno de Cuba se queda en eso, en retórica.

Este Bush, supuestamente distraído, viajó en 2004 a México, Chile, y Colombia. Viajó a Buenos Aires en noviembre de 2005 para participar en la última cumbre interamericana. Además, a pesar de su presunta alergia a los organismos internacionales, en junio de 2005, por primera vez en varias décadas, Estados Unidos fue la sede de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

#### ¿DEBEMOS AÑORAR EL DOGMATISMO DEMOCRÁTICO DE LA SEGUNDA PROTESTA PRESIDENCIAL?

Una crítica razonable al primer periodo del presidente Bush es que fue insuficientemente dogmático en sus compromisos democráticos. Estados Unidos promovió la salida anti constitucional del presidente Aristide en Haití. No hay que pensar que Aristide haya sido un gran presidente, porque no lo fue. Pero no deja de ser cierto, como señalan en particular los gobiernos democráticos del Caribe anglófono, que Aristide era el presidente constitucional de Haití, y enfrentaba una sublevación, muchos de cuyos cabecillas militares habían sido acusados de graves crímenes. En vez de apuntalar un régimen constitucional, Estados Unidos le dio un fuerte y público empujón a Aristide, provocando su caída.

En abril de 2002, frente al fallido intento de golpe militar que buscaba derrocar al gobierno constitucional del presidente Hugo Chávez en Venezuela, la política de Estados Unidos fue quizás anti democrática.

ca, es decir, promotora del golpe. Washington no acepta esa acusación, pero su única defensa posible es que se comportó con una colosal ineptitud durante el intento de golpe. Un gobierno dogmáticamente consciente de la importancia que tiene la defensa del constitucionalismo no se habría comportado como lo hizo el gobierno de Estados Unidos.

Durante su primer año presidencial, George W. Bush observó el auge y la profundización de la crisis financiera en Argentina. Su gobierno contribuyó poco a resolver los problemas planteados por esa crisis y, en boca de su secretario del Tesoro, Paul O'Neill, ayudó incluso a socavar la política económica del presidente Fernando de la Rúa y su ministro de Economía, Domingo Cavallo. Argentina fue un aliado excepcional de Estados Unidos durante la década anterior. Esa alianza, el liderazgo de Cavallo celebrado anteriormente en Estados Unidos y el peso de la democracia argentina no fueron capaces de generar una política más sensata de parte del gobierno de Bush.

Durante el transcurso de 2003, el presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, pidió reiteradamente al gobierno de Estados Unidos su apoyo económico para salir de una grave crisis transitoria. Estados Unidos le concedió una cantidad irrisoria. A comienzos de 2003, en su visita a Washington, el presidente Sánchez de Lozada advirtió que venía solicitando apoyo económico, pero que de no recibirlo, regresaría solicitando asilo político. En noviembre, Sánchez de Lozada renunció a la presidencia en medio de graves disturbios sociales y políticos, y solicitó asilo en Washington.

En el primer periodo de Bush fue contraproducente, además, el comportamiento del embajador de Estados Unidos durante las últimas elecciones presidenciales en Bolivia. El embajador, en su momento, denunció a Evo Morales, entonces uno de los candidatos a la presidencia, por encabezar el movimiento cocalero. Su desacertada estrategia aportó un gran caudal de votos a Morales, transformándole en la principal alternativa frente a Sánchez de Lozada. Dicho apoyo continuó incluso después de la salida de Sánchez de Lozada, al punto de convertir a Evo Morales en el actual presidente de Bolivia.

Sin daños políticos equiparables, pero con una conducta igualmente contraria a la consolidación de la democracia nacional, funcionarios del gobierno de Estados Unidos intervinieron en las elecciones en Nicaragua y El Salvador para expresar su oposición a posibles victorias electorales del Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, respectivamente.

Es cierto que el gobierno de Bush apoyó con eficacia los procesos democráticos en Brasil durante la elección presidencial de 2002, que llevaron por primera vez a la presidencia a la izquierda encabezada por Lula. En 2004, Estados Unidos aceptó con ecuanimidad la victoria electoral del Frente Amplio y la candidatura presidencial de Tabaré

Vázquez, también la primera victoria presidencial de la izquierda en Uruguay y la de Evo Morales en 2005. La política de Estados Unidos apoyó, además, a los gobiernos constitucionales de Colombia, Ecuador y Perú en momentos de crisis de diversa magnitud y duración.

El balance, por tanto, es mixto. Hay casos de apoyo a regímenes constitucionales, y hay casos de ineptitud o de comportamiento contrario a los procesos democráticos. En relación al apoyo a la democracia, el gobierno de Bush se comportó con excesivo pragmatismo, decidiendo *à la carte* cuándo apoyar la democracia y cuándo no. Yo añoro su "dogmatismo" democrático y espero que haya más de él en su segundo periodo.

### ¿QUÉ PASÓ CON LA "POLÍTICA DE ESTADO" DE WASHINGTON HACIA AMÉRICA LATINA?

A partir del segundo periodo presidencial de Ronald Reagan, Estados Unidos adoptó y ejecutó una política de estado en su relación con América Latina. Se trata de una política que, si bien con variaciones al paso del tiempo, exhibe notable consistencia y continuidad, sin importar el nombre del presidente o del partido que ocupe la Casa Blanca. Esa política de estado caracterizó a las administraciones de Reagan, George H. W. Bush y William Clinton. Sin embargo, algunos elementos fundamentales de esta política se rompieron o debilitaron durante la primera presidencia de George W. Bush.

Estados Unidos fue neoliberal en materia de comercio, y por eso se firmó el TLCAN y se construyó la Organización Mundial del Comercio. Estados Unidos efectuó una fiel e irrestricta defensa de la democracia, incluso en Haití, apoyando al presidente Aristide, destituido en un golpe militar en 1991, y restaurándolo en 1994. Estados Unidos mostró un notable grado de compromiso con Naciones Unidas y la OEA para lograr la pacificación de Nicaragua, El Salvador, Guatemala, y Surinam, y manejar la primera crisis en Haití. Sobre estos tres importantes temas se observan los cambios ya señalados en este artículo. Triunfa el pragmatismo neomercantilista en política comercial. Triunfa el pragmatismo en temas políticos, debilitando y tornando inconsistente el compromiso con la democracia. Y el recurso a los organismos internacionales es mucho menos frecuente y entusiasta que antes.

Subsisten otros elementos de una política de estado hacia América Latina en el periodo que va de Reagan al actual Bush. Estados Unidos desarrolló una alianza estratégica con Colombia frente al narcotráfico y, más recientemente, frente a los movimientos guerrilleros, sólo interrumpida durante la presidencia de Ernesto Samper. Estados Unidos desarrolló una política de enfrentamiento y cooperación con

relación a Cuba durante el mandato de Bush I, que continuó con Clinton y también con el actual presidente Bush. Estados Unidos sigue dispuesto a ocupar militarmente, de cuando en cuando, algún país vecino, como ocurrió en Granada en 1983, Panamá en 1989, y Haití en 1994 y 2004. Estos ejemplos son, sin embargo, más puntuales. Más importante es, por supuesto, la modificación de lo que fueron las políticas de estado de corte más universal.

Bush no está distraído. Ciertamente a veces es dogmático y pragmático. Pero ha logrado desarrollar una política continental de peso, importancia y, en temas concretos, de éxito que en su segundo periodo puede seguir siendo una combinación de aciertos y desaciertos.