

# La política exterior de George W. Bush

DIEGO CORDOVEZ\*

Cada vez que una nueva administración se inaugura en los Estados Unidos, aun en aquellos casos en que el presidente es reelegido, se especula sobre posibles diferencias en la conducción de la política exterior. En el año 1996, por ejemplo, se habló de posibles alteraciones en la forma y sustancia de la diplomacia norteamericana cuando Madeleine Albright asumió la dirección del Departamento de Estado en reemplazo de Warren Christopher. Si el nuevo presidente pertenece al partido contrario al de la administración en funciones, las especulaciones son naturalmente mucho más intensas. Pero la verdad es que, en el fondo, y dejando de lado cambios en el discurso y el estilo, no son significativas las diferencias que han caracterizado en el pasado la política exterior de los demócratas y los republicanos, y no hay razones para que lo sean en el futuro. Se podría decir que en la conducción de las relaciones internacionales los republicanos y los demócratas parecen confirmar lo que un analista político decía que son en su esencia: dos alas o facciones de un mismo partido.

Cuando los europeos, los rusos y los chinos critican al nuevo presidente republicano, George Bush el joven, por haber definido la construcción de un sistema nacional de defensa antimisiles (o “escudo antimisiles”) como uno de los objetivos prioritarios de su administración, se olvidan que éste fue un proyecto de la administración del presidente demócrata Bill Clinton, que ya había empezado a ponerse en ejecución hasta que el propio Clinton —luego de los fracasos en las pruebas que condujo

\* Presidente del Centro Andino de Estudios Internacionales, CAEI, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

el Pentágono— determinó que Estados Unidos no poseía aún tecnología lo suficientemente segura para garantizar la viabilidad del polémico esquema. En septiembre del año pasado, dos meses antes de las elecciones, Clinton anunció que sería su sucesor quien debería tomar una decisión definitiva sobre la construcción del nuevo sistema defensivo.

**Durante los años de la administración Clinton, la definición del papel de los Estados Unidos en el tratamiento de problemas internacionales fue siempre la principal preocupación de la opinión pública de ese país pero nunca hubo una definición categórica.**

Nixon, un republicano conservador —de acuerdo con la terminología política norteamericana— sorprendió a la comunidad internacional cuando viajó a China y descorrió la cortina de animosidad y hostilidad que separó a los dos gobiernos durante años, y fue Carter, un demócrata liberal, quien continuó y concluyó la labor de reconciliación cuando estableció relaciones oficiales con Beijing y rompió con Taiwán. Ambos presidentes, no obstante sus profundas diferencias ideológicas, adoptaron en ese contexto la misma política exterior y estrategia internacional. Las intervenciones militares en América Latina han sido organizadas y ejecutadas, casi en igual número, por administraciones demócratas y republicanas. La más reciente “operación” en Panamá tuvo lugar durante la administración republicana de Bush (padre). En Haití una operación similar tuvo lugar durante la administración demócrata de Clinton.

Ambos partidos políticos definen su política exterior —y la conducen cuando están en el gobierno— dentro de ciertos parámetros relativamente flexibles que se establecieron durante el siglo pasado, cuando Estados Unidos, a raíz de la Primera Guerra Mundial, y aún más después de la Segunda, adquirió involuntaria o deliberadamente un mayor protagonismo en la escena internacional. Esos parámetros, en lo esencial, son las normas “moralistas” que el presidente Wilson trató de imponer cuando se redactó el Pacto de la Liga de Naciones y la actitud “realista” o “pragmática” que caracterizó a la administración de Teodoro Roosevelt.

Desde entonces todos los mandatarios demócratas han fundamentado su política exterior en los valores y principios que Wilson expuso durante su presidencia y todos los mandatarios republicanos

han tratado de aplicar los preceptos de Roosevelt a los problemas que les tocó enfrentar. Pero todos terminaron adoptando una combinación de criterios que le han permitido a ese país mantener una cierta coherencia en su política internacional, con los graves defectos y señaladas virtudes que han sido objeto, en todo el mundo, de tantos análisis a través de los años.<sup>1</sup> Hay por cierto matices que en el transcurso del tiempo se han identificado con uno u otro partido: los demócratas, por ejemplo, han sido tradicionalmente más sensibles a los problemas sociales, los derechos humanos y el medio ambiente, y los republicanos más adeptos al ejercicio del poder.

Con variada intensidad, la política internacional de los Estados Unidos ha sido influenciada por las actitudes del pueblo norteamericano. Así, es muy notorio el aislacionismo –otros lo llaman unilateralismo– que ha caracterizado a largos períodos de la acción internacional de los Estados Unidos y a algunas decisiones cruciales que ha adoptado en el pasado, como aquella de abstenerse de participar en la Liga de las Naciones. Por la misma razón, el impulso para una participación norteamericana en escenarios internacionales normalmente ha venido de afuera –el ataque a Pearl Harbor, que determinó su entrada en la Segunda Guerra Mundial, es solo el ejemplo más dramático– y es justamente en ese contexto que se han producido las más grandes controversias sobre política exterior a nivel nacional. Lo interesante es que esos debates no tienen carácter partidista y son muchas veces los correligionarios del presidente quienes se oponen a la participación de los Estados Unidos en un asunto internacional. El presidente Bush (padre) tuvo que afrontar la misma oposición bipartidista cuando consideró necesaria una acción militar contra Irak que la que Clinton enfrentó después, cuando resolvió el bombardeo a Serbia.

La campaña electoral del año 2000 se desarrolló en un ambiente de relativa apatía con respecto a asuntos internacionales por la sencilla razón de que no había ningún problema crítico y porque la opinión pública norteamericana se sentía satisfecha por la situación económica que se vivió durante la administración Clinton. Cuando se empezó a hablar de la poca preparación de Bush para asumir el cargo de jefe de Estado se puso el acento en que, en contraste con su padre, tenía un marcado desinterés en asuntos internacionales, que había viajado muy poco y que

nunca había participado en esos círculos académicos que los aspirantes a presidente tradicionalmente frecuentan para informarse sobre temas internacionales. Cuando en una entrevista no pudo decir el nombre de cuatro mandatarios extranjeros las críticas arrojaron. Se decía que su contendor, que había sido un senador y vicepresidente muy activo, y que había estado encargado de conducir negociaciones con el primer ministro ruso Viktor Chernomyrdin durante largo tiempo, tenía sin duda mucho más conocimiento y experiencia en cuestiones internacionales.

Pero durante los debates con Gore, Bush tuvo una actuación discreta cuando se trataron temas internacionales, y no cometió ninguno de los errores garrafales que algunos analistas habían vaticinado. Y cuando asumió la presidencia su primer nombramiento fue el del general Colin Powell, un gigante en la escena política norteamericana, como secretario de Estado, lo cual contribuyó a calmar los nervios de quienes temían que el nuevo presidente pudiera resultar un inepto en la conducción de la política exterior. Bush también designó a Condoleezza Rice, una mujer de excepcional inteligencia y preparación, como su asesora de Seguridad Nacional, y a Donald Rumsfeld, conocido por su larga experiencia y gran competencia, como secretario de Defensa, cargo que ya había ocupado durante la administración de Gerald Ford, a quien también sirvió como jefe de gabinete en la Casa Blanca. Rice fue miembro del personal del Consejo Nacional de Seguridad durante la administración del presidente Bush (padre) y asesora del actual presidente durante la campaña electoral. Se comenta que todo lo que sabe el presidente sobre relaciones exteriores se lo enseñó Condoleezza Rice. Y no hay que olvidar que el vicepresidente Richard Cheney –de quien se dice que funciona en el nuevo Gobierno como un verdadero primer ministro– siempre ha demostrado una gran afición por los asuntos internacionales y fue, como secretario de Defensa, uno de los artífices de la campaña del Golfo. Aparentemente Cheney ha organizado en su despacho un grupo de expertos en política exterior y ha dispuesto disminuir el número de los que estaban asignados a la oficina de Condoleezza Rice.

Sin ninguna duda, el objetivo prioritario de la nueva administración –que nos interesa a todos– debe ser la definición del papel que los Estados Unidos, la más poderosa potencia militar y económica en la historia de la humanidad, debe jugar en el concierto internacional.

Cuando cayó el muro de Berlín, el padre del actual presidente demostró estar consciente de la necesidad de hacerlo cuando habló de la urgencia de definir “un nuevo orden internacional”. Como candidato, Bill Clinton se refirió repetidamente a una política exterior que delimitaría claramente el lugar que ocuparía su país en las nuevas circunstancias del mundo, pero la verdad es que su administración se caracterizó justamente por la falta de una política consistente y por la tendencia a resolver los problemas –a veces con mucho retraso, como en Bosnia– según se iban presentando y no siempre en forma coherente. Su inacción en Ruanda –donde la comunidad internacional permaneció impávida mientras se cometía un genocidio– es un ejemplo de catastrófica incoherencia. Nadie cuestionó, sin embargo, la acertada y oportuna intervención de Clinton en la crisis económica mejicana, que se solucionó en muy poco tiempo y le produjo a la tesorería estadounidense más de mil millones de dólares en intereses.

Lo cierto es que durante los años de la administración Clinton, la definición del papel de los Estados Unidos en el tratamiento de problemas internacionales fue siempre la principal preocupación de la opinión pública de ese país pero nunca hubo una definición categórica. Fue, por lo tanto, uno de los pocos temas de carácter internacional que surgió periódicamente durante la campaña electoral y el debate continúa en pleno desarrollo. Asistí en una ocasión a un seminario en que participaron dos ex secretarios de Estado: uno de ellos decía que Estados Unidos no debía convertirse en una nación gendarme ni en “un matón del barrio”, en tanto que el otro sostenía que una intervención activa en la solución de asuntos internacionales –y en conflictos étnicos o derivados de nacionalismos extremos– era vital para los intereses nacionales. Entre esas dos posiciones extremas se han propuesto una variedad de fórmulas y matices que adoptan nociones muy diversas sobre el interés estratégico de los Estados Unidos.

El tema ocupa la atención de la opinión pública estadounidense fundamentalmente porque su definición significaría, en última instancia y en esencia, decidir si jóvenes soldados tendrán que participar en operaciones militares en el exterior. Es por eso que un trágico episodio en Somalia en 1993 –cuando dieciocho soldados norteamericanos fueron asesinados y dos de ellos arrastrados por las calles de la capital– tu-

vo un efecto traumático y decisivo en la formulación de una política para una más activa participación de los Estados Unidos en operaciones de paz, que Clinton había resuelto poner en vigor al iniciar su primera administración. Con un colega que se encargaba de las operaciones de paz en las Naciones Unidas, fuimos invitados a consultas en el Departamento de Defensa y nos impusimos de las intenciones del nuevo Gobierno en ese sentido, pero después del incidente en Somalia todo quedó en nada y, por el contrario, se adoptó un reglamento mucho más restrictivo que establecía una serie de condiciones para la participación de elementos militares norteamericanos en operaciones de paz, incluyendo una disposición que prohíbe tal participación bajo comando extranjero.

La intervención de los Estados Unidos en el proceso de paz en Bosnia se postergó por esa misma razón, y cuando finalmente se concluyó el acuerdo de Dayton, en 1995, la participación de tropas norteamericanas en la ejecución del acuerdo fue muy condicionada. Durante la crisis de Kosovo, Estados Unidos limitó su participación en la operación de la OTAN a los bombardeos a Serbia, sin el concurso de contingentes terrestres, lo cual sin duda prolongó las acciones militares y aumentó la magnitud de los daños. La colaboración que Clinton prestó para la solución del conflicto de Irlanda del Norte, que resultó acertada y exitosa, complació a la opinión pública en gran medida porque no involucró ninguna intervención militar. Lo mismo puede decirse de la actitud del Congreso con respecto al Plan Colombia, que fue aprobado porque la administración dio seguridades de que el componente militar del Plan incluiría solamente armamento y municiones, asistencia logística y asesoramiento estratégico sobre combate a las guerrillas.

Durante la campaña electoral, Bush se refirió al *locus* de los Estados Unidos en el mundo solamente en términos muy generales, y no podía ser de otra manera. Pero dos asesores suyos, que actualmente ocupan altos cargos en la administración, Condoleezza Rice y Robert Zoellick (quien fue designado negociador principal de comercio), publicaron dos artículos en *Foreign Affairs* que aportaban una idea general de las tendencias de la futura administración republicana en el caso de que Bush fuera elegido. Rice inició su artículo lamentándose que Estados Unidos todavía no haya podido definir su "interés nacional" en ausencia del poder soviético y se pronunció claramente por el ejercicio

de la influencia en el tratamiento de asuntos internacionales que se deriva del poder militar y económico de su país. Hay que respaldar las palabras con la fuerza, decía, y sugería fortalecer las relaciones con los países vecinos y con países aliados y, sobre esa base, ejecutar una política coherente para impulsar en todo el mundo la búsqueda de objetivos que reflejen los intereses del pueblo norteamericano. Mencionó en ese contexto la democracia, el libre comercio y los derechos humanos.

Zoellick se pronunció en términos igualmente “activistas”, pero ponía el acento en el comercio y la integración. Criticó a Clinton por no haber ejecutado con mayor vigor sus propuestas sobre el establecimiento de un área de libre comercio de las Américas, lo cual, según Zoellick, ha llevado a la América Latina a fortalecer sus relaciones comerciales con Europa y el Japón. Consideró que era indispensable presionar a las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para que se pongan al día con el mundo. Su tesis central era que una mayor integración de los Estados Unidos con Europa, América Latina y el Asia Occidental permitirá conseguir los objetivos de seguridad de los Estados Unidos.<sup>2</sup>

Solo el tiempo dirá qué actitud adoptará Estados Unidos, y qué tendencias se manifestarán en su opinión pública, cuando la nueva administración empiece a enfrentar situaciones concretas, cuando tenga que votar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y cuando —como ha sucedido tantas veces— países amigos y aliados recurran a Washington en busca de su intervención e influencia. Desde que se terminó la Guerra Fría, hasta los gobiernos que más critican a los Estados Unidos le piden constantemente que actúe como catalizador de alianzas, mediador de conflictos o garante de la estabilidad financiera mundial. No hace mucho, enfrentado con una grave crisis política interna, que poco después desembocó en su destitución, lo primero que hizo Fujimori fue viajar a Washington. Esos son los “gajes del oficio” de superpotencia que funcionarios estadounidenses invocan cuando se acusa a Washington de intentar

Durante la campaña electoral, Bush se refirió al *locus* de los Estados Unidos en el mundo solamente en términos muy generales, y no podía ser de otra manera.

imponer un control hegemónico sobre el resto del mundo.

A juzgar por un libro de memorias del secretario de Estado, escrito cuando terminó su carrera militar, se puede anticipar que, en lo que se refiere a intervenciones militares, la actitud de la nueva administración seguirá siendo más bien cautelosa. Powell sostiene, recordando su posición contraria a una intervención como jefe del Comando Conjunto durante la crisis de Bosnia, que Estados Unidos debe ser muy selectivo y que, cuando considera indispensable intervenir para servir sus intereses, debe hacerlo en forma masiva, como en la Guerra del Golfo.<sup>3</sup>

Sin ninguna duda, la actitud que adopte el nuevo Gobierno de los Estados Unidos con respecto a su futura estrategia y conducta en un mundo tan distinto al de la Guerra Fría se irá conociendo gradualmente, conforme se vayan presentando problemas y desafíos específicos y el Gobierno tenga que pronunciarse con voz y voto en las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales.

Por razones difíciles de explicar, el único pronunciamiento concreto sobre un objetivo de política exterior que ya ha hecho la administración Bush –al menos hasta el momento de escribir este ensayo– se refiere al proyecto de construcción de un sistema de defensa antimisiles, una versión revisada de la “guerra de las galaxias” que tanto entusiasmó a Reagan, y que parece atraer particularmente el interés del presidente y del nuevo secretario de Defensa, quien durante la administración del presidente Clinton presidió una comisión asesora sobre el proyecto. El proyecto ha sido muy criticado no solamente por los europeos, rusos y chinos, sino por analistas y políticos norteamericanos. Nadie se explica la prioridad que se le ha asignado y algunos críticos sostienen que tampoco se ha podido identificar a los “enemigos” contra quienes se hace necesario tener tan costoso sistema defensivo. Quienes defienden el proyecto sostienen que es fundamentalmente disuasivo y señalan que el hecho de que Moscú haya propuesto un sistema alternativo es una prueba de su relevancia. Aparentemente hay ciertas diferencias en este contexto –y se puede anticipar que habrá muchas más en el futuro– entre el secretario de Defensa Rumsfeld y el secretario de Estado Powell, quien tendría que negociar con los rusos las modificaciones a un acuerdo bilateral antimisiles que serían necesarias para ejecutar el proyecto.

Lo curioso –más bien irónico– es que, en un informe al Congreso, el director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) dice que actualmente la principal amenaza para los Estados Unidos es una combinación “inflamable” de dos nuevos factores: por una parte, que muchos países, sobre todo del Medio Oriente, no se han incorporado a la modernidad, lo cual está produciendo altos niveles de desempleo y una juventud desesperada, y, por otra parte, el desarrollo de tecnologías que permitirán a algunos de esos jóvenes amenazar no solamente la estabilidad de sus propios países sino la seguridad de los Estados Unidos. No necesitarían un misil, dice el informe, les bastaría un mortero nuclear disparado desde una pequeña embarcación contra la isla de Manhattan.

Aparte de los nuevos medios de acción que la tecnología ofrece a terroristas y narcotraficantes, a bajo costo, la CIA se manifiesta preocupada por las nuevas tensiones que están creando en muchos países el crecimiento de la población, el debilitamiento de los lazos que tradicionalmente han mantenido unidas a muchas sociedades nacionales, cuya cohesión como Estados es a veces precaria, la pobreza y la migración. Será bien interesante ver hasta qué punto estas preocupaciones de la agencia de inteligencia –que aparentemente contó para la preparación del informe con la colaboración de prestigiosos académicos, economistas y politólogos– se toman en cuenta en la elaboración de las futuras políticas de Washington hacia el resto del mundo.

Posiblemente lo más acertado y aconsejable sería que se estudiara con más detenimiento la propuesta de Kofi Annan –cuya reelección Bush ya dijo que apoya– encaminada a la adopción, por parte de la comunidad internacional en su conjunto, del concepto de “seguridad humanitaria”, que en el fondo involucra una combinación de la seguridad colectiva, ya consagrada en la Carta de San Francisco, la seguridad económica –que se ha mencionado muchas veces pero que nunca se ha puesto en vigor– y la cooperación para el desarrollo. El presidente Bush bien podría considerar ese concepto como la dimensión exterior de su propia filosofía del *conservadurismo compasivo* que enunció durante la campaña. El secretario-general propone que la seguridad humanitaria, que algunos llaman seguridad compartida, cuente con un sistema institucional que, bajo la dirección del Consejo de Seguridad, adopte medidas con la necesaria oportunidad y eficiencia a fin de solucionar las

situaciones críticas y las emergencias inaplazables que parecen surgir con creciente frecuencia. Sin adoptar formalmente el concepto, el Consejo de Seguridad ya demostró la validez y necesidad de algún sistema de seguridad humanitaria cuando celebró una sesión especial destinada a discutir el problema del SIDA. Como decía mi abuelita, ¡el movimiento se prueba caminando!

La agenda de política exterior del Gobierno de los Estados Unidos no la define el presidente al asumir su cargo. El presidente puede cambiar

Solo el tiempo dirá qué actitud adoptará Estados Unidos, y qué tendencias se manifestarán en su opinión pública, cuando la nueva administración empiece a enfrentar situaciones concretas.

las prioridades de la agenda y agregar nuevos temas, pero el mandatario estadounidense por regla general hereda una larga lista de asuntos que requieren la atención del Gobierno, con variados matices de importancia, trascendencia y urgencia. Así, Bush encontró sobre su escritorio, como grabadas en inamovibles me-

dallas de bronce, la imagen de Saddam Hussein, de Fidel Castro, de Arafat y de Sharon, de Vladimir Putin, de Jiang Zemin, de Kim Il Jong, de Osama Bin Laden. A un lado, nítidamente ordenadas, las carpetas: el conflicto del Medio Oriente, un posible enfrentamiento nuclear entre la India y Paquistán, los Balcanes, la península de Corea, Irán, el Plan Colombia, relaciones con el Japón, con Rusia, con China, las Naciones Unidas. (La única carpeta que el presidente ya despachó era la del tribunal penal internacional: el Gobierno no la someterá al Congreso para su aprobación.) En el calendario, con un círculo en color rojo para subrayar la urgencia, una sola palabra: Europa.

Europa ha sido la aliada tradicional pero compleja, constante pero indócil, de los Estados Unidos durante ya muchas décadas, pero la relación ha pasado por etapas de gran tensión, como la que sobrevino a raíz de la crisis en los Balcanes. Ese episodio impulsó a los europeos a adoptar —en el marco de la Unión Europea— una serie de decisiones que denotan, según analistas estadounidenses, un afán de convertirse en superpotencia. Así se han interpretado la aprobación de una política exterior y de seguridad común (PESC), cuya ejecución está a cargo de Javier Solana, el ex canciller español y ex secretario-general de la OTAN,

y también, más recientemente, de una política europea de seguridad y de defensa (PESD), que involucra la creación de una “fuerza terrestre de reacción rápida” de 60 mil efectivos. El estatuto de la PESD contempla la ejecución de todas las misiones que los europeos llaman Petersberg: operaciones de carácter humanitario, de mantenimiento de la paz y hasta de imposición de la paz, con fuerzas de combate. La preocupación del Gobierno de Washington y de la OTAN –el mecanismo creado y recientemente ampliado para garantizar la coherencia de la alianza atlántica– fue evidente cuando los gobiernos europeos dieron esos pasos institucionales y sin ninguna duda constituirá uno de los temas de constante discusión y probable irritación durante el curso del año. Hay que anotar al respecto que la Europa de los quince también adoptó en la Cumbre de Niza los arreglos necesarios para convertirse en la Europa de los veintiséis o veintisiete dentro de tres o cuatro años.

Analistas de prestigio consideran que en América Latina ha comenzado a desarrollarse el desafío estratégico más intenso que enfrentará Estados Unidos en la primera década del nuevo siglo. No se trata, dicen, del surgimiento de un nuevo y contundente liderazgo político o militar, ni del nacimiento de una ideología muy clara y precisa. Se trata de una especie de “desafío anunciado” porque la década de los noventa dejó en la región el amargo sabor del fracaso debido al enorme deterioro social que han sufrido vastos sectores de la población latinoamericana. Los economistas anotan por su parte que la desaceleración, o enfriamiento, de la economía norteamericana, que empezó a producirse hacia el final del Gobierno de Clinton, traerá consigo una peligrosa combinación de condiciones adversas para la región. Todos los pronósticos de crecimiento ahora se consideran demasiado optimistas y las negociaciones comerciales enfrentan renovadas resistencias. Sebastián Edwards, profesor de la Universidad de California, sostiene que el nuevo escenario regional va a demostrar que mucho más importante que el entorno externo son las reformas internas que se introducen en la economía, la diversificación de las exportaciones, las medidas encaminadas a elevar los niveles de educación y de salud.

Los latinoamericanos, tan inclinados a emocionarse por cualquier gesto, por vacío que sea, se sintieron profundamente orgullosos cuando el presidente Bush anunció que su primer viaje al exterior se-

ría a Méjico. Como si un viejo y entumecido romance se hubiera reavivado súbitamente. (Al mismo tiempo, la noticia causó consternación en el Canadá, destino tradicional de la primera visita al extranjero de los presidentes de los Estados Unidos. Como consuelo Bush invitó al primer ministro Jean Chrétien a Washington, quien entonces pudo al menos decir que fue el primer jefe de gobierno en ser recibido por el nuevo presidente en la Casa Blanca). La decisión de Bush no fue muy sorprendente: para quien no se siente muy seguro tratando problemas de política exterior, era más fácil empezar en un país que conoce y entrevistarse con un mandatario, Vicente Fox, con quien ya había establecido una buena relación. Ambos habían sido gobernadores de sus respectivos Estados, habían sido ejecutivos de empresas privadas y comparten una afición por las botas de cuatrero hechas a mano. La visita tuvo lugar en un ambiente muy cordial, sin ninguna ceremonia formal, en el rancho de Fox en Guanajuato.

Pero no hay duda que Bush quería así enviar un mensaje de buena voluntad a la región. Durante la campaña, y en su primera visita al Departamento de Estado, había declarado que el Gobierno de Washington había demostrado durante ya muchos años una cierta apatía hacia América Latina, que en su concepto tiene un potencial de indiscutible interés para los Estados Unidos. En Miami, durante una gira electoral, el nuevo presidente también había expresado su intención de solicitar al Congreso la autorización de "fast track" –oficialmente llamada "Trade Promotion Authority"– para promover las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de otros acuerdos de comercio. El presidente se pronunció en términos similares cuando presentó el proyecto de presupuesto en una sesión especial del Congreso, un mes después de haber asumido su cargo. Se podría decir que en esto, como en otros aspectos de la política exterior, puede haber un factor sentimental que impulsa al nuevo presidente: Aunque el ALCA fue propuesta por Clinton, se enmarcaba en la Iniciativa de las Américas del presidente Bush (padre).

En la Cumbre Interamericana de Quebec, Bush reafirmó su interés en el ALCA y logró la aprobación de un texto (mal traducido al castellano y con un fuerte olor a los gases lacrimógenos que utilizó la policía canadiense contra los manifestantes antiglobalizadores) en el que

todos los gobiernos (salvo el de Venezuela) se comprometieron formalmente a poner el ALCA en vigor en el año 2005. Para Bush eso significa conseguir el *"fast track"* dentro de un plazo relativamente breve. Si lo logra, la responsabilidad de cualquier atraso o dificultad en esas negociaciones le corresponderá principalmente a los gobiernos de América Latina, donde por el momento hay una gran confusión y muchas divergencias al respecto. Habrá que ver, entre otras cosas, en qué queda la iniciativa brasilera de robustecer la entidad Suramérica que se planteó en la Cumbre de Brasilia en agosto del año pasado. (En Quebec, el presidente Cardoso no ocultó su escepticismo respecto al ALCA y se abstuvo de participar en una conferencia de prensa con varios otros jefes de Estado, no obstante su carácter de anfitrión de la próxima cumbre). En la Declaración de Quebec se incorporó también la llamada cláusula de la democracia, que impediría a países no democráticos participar en el ALCA y la expulsión de aquellos que, como consecuencia de un golpe de Estado, dejaran de ser democráticos.

El escenario no es, pues, muy claro. Ante todo habrá que ver si Bush obtiene el *fast track* –nada fácil porque las turbulencias de la economía estadounidense seguramente despertarán tendencias proteccionistas– y después habrá que ver cómo actúan los gobiernos latinoamericanos. Por el momento Chile sigue impulsando con gran energía su propio acuerdo de libre comercio con Washington, lo que ha causado alguna irritación en el MERCOSUR. Los países andinos, que han reiterado su pedido de una extensión de las preferencias que ahora tienen, tendrán que analizar muy cuidadosamente si al aprobarse el ALCA no quedarían en una situación menos favorable. Habrá que ver también la reacción de las opiniones públicas del hemisferio cuando se publique, de acuerdo con un anuncio unilateral que hizo Bush en Quebec, el texto del acuerdo del ALCA tal como se encuentra redactado hasta el momento. Como es natural y lógico, nada se podrá aclarar hasta que no se conozca el posible contenido final de un posible acuerdo. Por eso, las negociaciones que ahora le corresponde presidir al Ecuador adquieren singular importancia.

Una decisión que no se anticipa durante la administración de George Bush es la de levantar el embargo contra Cuba. Clinton había avanzado en esa dirección en el contexto de las negociaciones sobre

migración que los Estados Unidos y Cuba celebran con intermitencia desde hace algunos años, en parte porque habían presiones en ese sentido de sectores financieros norteamericanos que ven a los europeos invertir en la isla con relativa rapidez y confianza. Pero el proceso se detuvo cuando Cuba derribó los aviones de una organización supuestamente humanitaria basada en Florida y cuando el ambiente se estropeó aún más por el episodio de Elián González. Con Bush, siendo su hermano el gobernador de Florida, muy allegado a la comunidad de exiliados cubanos, el embargo seguirá rigiendo y es probable que ni siquiera se hagan las progresivas liberaciones en sectores específicos, como el de la prensa y las comunicaciones, que discretamente se habían aprobado durante los últimos años, a menos que esos mismos sectores cubanos de Florida las promuevan.

El tema más candente que enfrenta Bush en la región es el llamado Plan Colombia. El Congreso aprobó la participación financiera norteamericana en el Plan durante los últimos meses de la administración de Bill Clinton. El Plan –no debemos olvidarlo– es un proyecto colombiano, que el presidente Pastrana califica de programa económico y social, con un costo estimado en más de 7 mil millones de dólares, complementario de una “paz negociada” que Pastrana se ha propuesto alcanzar con la guerrilla. Cuando se discutió la participación de los Estados Unidos, el Plan despertó dudas y controversias, que se han acrecentado conforme avanza el tiempo. Lo que más preocupa y asusta a la opinión pública norteamericana es que Colombia se transforme en un nuevo Vietnam, que algunos analistas sostienen que empezó en forma muy parecida, cuando Washington despachó un número creciente de “asesores” militares y terminó combatiendo en una guerra en que murieron 60 mil estadounidenses. La circunstancia de que un alto porcentaje de la contribución norteamericana aprobada por el Congreso sea de carácter militar, produjo, a su vez, profundo escepticismo en los países europeos a la hora de discutir la contribución de la Unión Europea al Plan.

Hay una gran confusión sobre la naturaleza y objetivos del Plan. Si Pastrana sostiene que tiene un carácter esencialmente económico y social, hay quienes dicen que su objetivo prioritario es combatir el narcotráfico, otros mantienen que la meta es eliminar las guerrillas (objetivo

tan ilusorio como en Vietnam) y muchos afirman que no tiene otro propósito que el de salvar a Colombia de su destrucción o disolución, propósito que se enmarcaría en lo que los politólogos llaman “nation-building” –construcción de la nación– un concepto que a los republicanos les producía urticaria cuando se mencionaba en el contexto de Bosnia y Kosovo. El hecho de que se ha establecido que la guerrilla está íntimamente ligada al narcotráfico complica aún más la comprensión

del Plan. En Washington y en las capitales europeas también ha causado sorpresa y cautela la reacción de los países vecinos de Colombia, ahora tan inquietos por la extensión y contagio del conflicto.

Lo único que ha dicho la nueva administración, en una declaración de Colin Powell ante la prensa y en el comité de asuntos internacionales del Congreso, es que el Plan y su ejecución deben enfocarse con criterio regional, concepto que fue rechazado por el Gobierno del Ecuador –que ha demostrado en este contexto ingenuidad, confusión, imprudencia e incompetencia– pero bien recibido por Colombia, cuyo canciller acordó con Powell que se pondría en vigor una “estrategia andina”, y –quizás más significativo– por el Brasil. Venezuela y Perú no se han pronunciado, aunque fueron en su momento los más duros críticos del Plan. Un anuncio que en este contexto ha sido bien recibido se refiere a la posibilidad de eliminar o modificar el sistema de certificaciones a los países que demuestran “buena conducta” en el combate al narcotráfico. También se reconoce que, al participar en el Plan Colombia, Estados Unidos ha admitido implícitamente frustración en sus esfuerzos para reducir el consumo y que ha aceptado una forma de co-responsabilidad en la ejecución de futuros programas contra el narcotráfico.

No cabe la menor duda que éste es un problema complejo y espinoso. Y es que el escenario político, económico y social de la región andina pocas veces ha exhibido el grado de inestabilidad que actualmente sufren los cinco países miembros de la Comunidad Andina, y

Analistas de prestigio consideran que en América Latina ha comenzado a desarrollarse el desafío estratégico más intenso que enfrentará Estados Unidos en la primera década del nuevo siglo.

nunca ha sido tan grave la crisis de gobernabilidad que los aflige. Justamente por eso, bien podría ser que lo más sensato –para evitar que se ahonden las controversias que han surgido con relación al Plan Colombia– sería iniciar un programa de acción conjunta de los cinco países para reducir la inestabilidad y acrecentar los espacios de gobernabilidad, que involucre una definición de objetivos comunes y una contribución financiera sustancial de los Estados Unidos. El Plan Colombia, en ese contexto, tendría otro perfil, y los riesgos que ahora encierra para los vecinos se podrían reducir significativamente. A lo mejor la solución reside en que con Vicente Fox admitamos que el subcomandante Marcos tiene razón cuando dice, como Martín Luther King hace más de treinta años, que el problema es la pobreza. Pero eso demandaría un grado de solidaridad andina y de visión estadounidense que no han sido muy evidentes durante los últimos años.

## NOTAS

1. Henry Kissinger, que conoce a fondo el tema, y que fue asesor de política exterior de un presidente demócrata, John F. Kennedy, y asesor de seguridad nacional y secretario de Estado de un presidente republicano, Richard M. Nixon, hace un análisis muy extenso y erudito de las tendencias de la política exterior norteamericana a lo largo de la historia en su tratado sobre diplomacia. Henry Kissinger, *Diplomacia*, traducción oficial de Mónica Utrilla, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995 (Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994).

2. “Promoting the national interest” (Condoleezza Rice) y “A republican foreign policy” (Robert B. Zoellick), en *Foreign Affairs*, volume 79, number 1, New York, January/February 2000, pp. 45-78.

3. *My American Journey*, by Colin L. Powell, Joseph E. Persico (contributor), Random House, ISBN 0679432965, New York, 1995.