

Estados Unidos y el hemisferio occidental: hacia un compromiso efectivo*

ARTURO VALENZUELA**

*Catedrático de Gobierno y Director del Centro de Estudios Latinoamericanos
de la Universidad de Georgetown*

RESUMEN

Luego de analizar las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica y el Caribe desde la época de la Guerra Fría, el autor plantea cómo puede el Presidente Bush, después de haber sido reelegido, intentar cambiar la creciente insatisfacción que la política estadounidense suscita en el Hemisferio. Para empezar, su Administración seguirá siendo juzgada en igual medida por su política mundial que por su política en la región. Si la Administración Bush consigue restablecer las buenas relaciones con sus aliados tradicionales en Europa e intenta proyectar un enfoque constructivo en materia de cooperación multilateral, conseguirá recuperar parte del prestigio que ha perdido a los ojos de los dirigentes y el público en general de la región.

ABSTRACT

After analyzing the relationship between the United States and Latin American and the Caribbean since the Cold War period, the author explains how President Bush, after being reelected, tries to change the growing dissatisfaction that the US politics cause in the Hemisphere. To begin, his administration will continue to be judge for its global politics as for their regional politics. If the Bush Administration gets to restore good relationships with his traditional allies in Europe and tries to project a constructive view in multilateral cooperation matters, will recover part of the prestige that has been lost in front of the governments and the population of the region.

El fin de la Guerra Fría llevó a transformaciones de gran alcance en el Hemisferio Occidental y a cambios significativos en las relaciones interamericanas. La caída de los regímenes socialistas de Europa del Este asestó un golpe mortal a la izquierda marxista del Hemisferio, al disipar la idea ilusoria de que las economías centralizadas en Estados unipartidistas eran alternativas viables a las economías de libre mercado y a democracias competitivas. El desmembramiento de la Unión Soviética significó que Estados Unidos dejó de sentir la necesidad de «contener» la amenaza militar que representaban los soviéticos y tener que evitar que éstos auspiciasen o respaldasen regímenes de ideas afines en el resto del mundo, incluyendo las Américas. Con la desaparición de las amenazas internas y externas, la lógica de una intervención militar en política fue decayendo, debido también a la lamentable incapacidad de los gobiernos militares de gobernar eficazmente cuando estuvieron en el poder, desde la década de los sesenta hasta finales de los ochenta. Por primera vez en la historia, gobiernos electos pasaron a ser la norma general en toda América, aun en países con escasa tradición democrática. El surgimiento de gobiernos democráticos decididos a llevar a cabo reformas económicas que fortaleciesen las economías de mercado llevó a una afinidad sin precedentes en los valores imperantes en Latinoamérica, el Caribe y Estados Unidos, siendo Cuba la única excepción a la regla.

La primera Administración Bush y la Administración Clinton se esforzaron por poner en marcha una nueva agenda para el Hemisferio, contribuyendo a poner fin a los conflictos civiles de América Central y embarcándose en un programa concertado para liberalizar el comercio, llevar a cabo reformas económicas, proteger y reforzar las instituciones democráticas, resolver disputas fronterizas, garantizar la seguridad y hacer frente a desafíos transnacionales, incluyendo el narcotráfico y los flujos migratorios. Estados Unidos pasó de definir sus intereses en la región, en función de detener la expansión del comunismo, a promocionar la estabilidad política, la seguridad, la prosperidad y el comercio. Esto lo hizo buscando fortalecer marcos multilaterales para la cooperación, minimizando, al mismo tiempo, las acciones unilaterales e intentando crear un clima de respeto y compromiso mutuo, mayoritariamente ausente en la larga relación existente, a menudo crispada, entre la superpotencia del Hemisferio y sus vecinos meridionales.

De este compromiso surgieron las negociaciones para un Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) y el posterior proceso de la Cumbre de las Américas, que reunió a todos los Jefes de Estado del Hemisferio, con una agenda concreta y diseñada de mutuo acuerdo y un Plan de Acción de 23 puntos específicos para proseguir con el amplio conjunto de iniciativas propuestas. Éstos incluían un proceso de negociación sobre un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la creación de una Convención Anticorrupción, el refuerzo de procedimientos para la defensa colectiva de la democracia, a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el establecimiento de un sistema multilateral para evaluar el progreso en materia de lucha contra el narcotráfico.

Aunque los objetivos del nuevo marco para la cooperación en el Hemisferio eran significativos, su puesta en práctica contribuyó al desarrollo de mecanismos de colaboración para tratar crisis regionales específicas. Tras la firma del NAFTA, los intereses de Estados Unidos y el bienestar de un gran número de mexicanos se habrían visto gravemente afectados si se hubiese permitido que la crisis del peso mexicano, a finales de diciembre de 1994, se descontrolase. En una de las acciones más importantes de su presidencia, Bill Clinton hizo uso de su amplio poder ejecutivo para configurar un enorme paquete de ayudas para México, que combinaba fondos de Estados Unidos e instituciones financieras internacionales. En una era de globalización de los mercados financieros internacionales, Estados Unidos se encargó posteriormente de estructurar un paquete de asistencia financiera para Brasil, en 1998, evitando así un grave empeoramiento de la mayor economía latinoamericana, que había logrado capear con dificultad el *shock* de la crisis financiera asiática el año anterior.

De forma similar, los dirigentes estadounidenses trabajaron estrechamente con sus homólogos en la región y a través de la OEA, para hacer frente a crisis políticas. Tras el golpe militar que derrocó a Aristide en Haití, en 1991, y el «autogolpe» del Presidente Alberto Fujimori en Perú, cerrando el Congreso con el apoyo de las fuerzas armadas, la Administración Bush buscó, junto con otros gobiernos y la OEA, maneras de restablecer un gobierno constitucional. Cuando el embargo, respaldado por la OEA, mostró su incapacidad para restablecer la democracia en Haití, la Administración Clinton, respaldada por un mandato de las Naciones Unidas, actuó para devolver a Aris-

tide al poder. En los casos en los que la democracia se vio en peligro, como en la República Dominicana, Guatemala, Ecuador, Paraguay y Perú, los dirigentes del Hemisferio, con la estrecha colaboración de la OEA, consiguieron evitar una participación militar abierta en la vida política y mantener el orden constitucional.

Por último, a pesar de un descenso significativo de los recursos disponibles para la asistencia bilateral a la región, la Administración Clinton alcanzó un acuerdo con el Congreso, controlado por los republicanos, para proporcionar un mayor apoyo a Colombia en sus esfuerzos por vencer a la insurgencia, financiada por los beneficios derivados de la venta ilegal de drogas en Estados Unidos y en mercados occidentales, intentando al mismo tiempo «internacionalizar» el apoyo a este país y a la región andina desde Europa y el Hemisferio.

A pesar del nuevo carácter de las relaciones interamericanas, siguieron estando presentes algunos elementos conflictivos. Los líderes latinoamericanos, que habían ejercido un elevado grado de presión en pro de la agenda de libre comercio en la Cumbre, se vieron decepcionados cuando el Presidente Clinton no fue capaz de conseguir la autorización del Congreso para una negociación rápida, que permitiera la firma de un acuerdo de libre comercio con Chile e impulsado el proceso para un Área de Libre Comercio de las Américas. Al mismo tiempo, tanto los gobiernos como la opinión pública percibieron como imposiciones condescendientes y arbitrarias las exigencias del Congreso estadounidense de que el Presidente tuviese que certificar, de forma anual, el grado de cooperación individual de los países con Estados Unidos, en materia de lucha contra el narcotráfico, como condición *sine qua non* para que dichos países pudieran recibir ayuda estadounidense. La atención prestada por Estados Unidos a la antigua Unión Soviética y las crisis en los Balcanes, Oriente Medio y Haití también desviaron recursos necesarios para apoyar el proceso de paz que se estaba desarrollando en América Central y los desafíos planteados por el Caribe y los Andes, mientras que el Congreso, siguiendo el ejemplo del Senador Richard Helms, Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, se mostró reacio a comprometerse asignando recursos a la ayuda externa y al funcionamiento de instituciones multilaterales.

Tras acceder a la Presidencia en 2001, George W. Bush prometió aumentar aún más el compromiso estadounidense con la región y hacer del Hemisferio Occidental la principal prioridad de política exterior de la nueva Administración, subrayando su escepticismo acerca de la política exterior de la Administración Clinton en los Balcanes y Oriente Medio. Centrándose especialmente en México, el primer país extranjero que visitó tras las elecciones, el nuevo Presidente mostró su voluntad de abrir nuevos cauces en política de inmigración, reanudando al mismo tiempo el paralizado proceso ALCA y prosiguiendo con los esfuerzos de lucha contra el narcotráfico en los Andes.

Los dirigentes políticos, a lo largo de las Américas, acogieron con agrado el declarado compromiso con el Hemisferio de la nueva Administración, en un momento en el que gran parte del entusiasmo inicial acerca de la reforma económica y política había empezado a decaer. Con algunas excepciones notables, los reveses económicos y los débiles e ineficaces gobiernos en esta región hacían que pareciese imposible hacer frente a la persistente pobreza masiva y a las crecientes desigualdades. El nuevo interés de Washington por la región hizo creer a muchos dirigentes que estas tendencias negativas podrían invertirse.

Con la Administración Bush entrando ya en su segundo mandato, ¿cuál es el veredicto en la región acerca del primer mandato del Presidente?

A juzgar por las encuestas de opinión pública, la opinión editorial y las opiniones privadas de altos cargos públicos en todo el Hemisferio, la reelección del Presidente Bush no fue acogida con agrado, un hecho que ejerce una presión considerable en la Administración a medida que ésta se esfuerza por redefinir sus políticas para esta región durante los próximos meses. Un sondeo realizado por Zogby para la Universidad de Miami entre la opinión pública de elite, mostró que el 87 por 100 de los encuestados mostraba una opinión desfavorable con respecto a la actuación del Presidente Bush y que tan sólo un 12 por 100 consideraba que estaba llevando a cabo un esfuerzo importante o muy importante en lo que se refería al Hemisferio. Un sondeo realizado entre la opinión pública general, publicado en septiembre de 2004, confirmó que el desagrado inspirado por las políti-

cas internacionales de Bush había contribuido a un brusco descenso de las opiniones positivas acerca de Estados Unidos.

Así, el 71 por 100 de los canadienses afirmó que la política exterior estadounidense les había hecho tener una opinión desfavorable de EE UU, mientras que tan sólo un 14 por 100 afirmó que la misma había mejorado su opinión acerca de su vecino del sur. Este mismo patrón se vio repetido en México (78 por 100 frente al 18 por 100), Brasil (66 por 100 frente al 17 por 100), Argentina (65 por 100 frente al 5 por 100) y Uruguay (51 por 100 frente al 5 por 100). Aunque en menores proporciones, los sentimientos hacia Estados Unidos habían empeorado en la República Dominicana (49 por 100 frente al 37 por 100), Colombia (44 por 100 frente al 29 por 100), Bolivia (38 por 100 frente al 14 por 100) y Perú (27 por 100 frente al 20 por 100). El único país en el que se produjo prácticamente un mismo porcentaje de opiniones favorables y desfavorables con respecto a Estados Unidos, como consecuencia de la política exterior desarrollada por Washington, fue Venezuela (34 por 100 frente al 33 por 100), lo que refleja la polarización de dicho país y la opinión de que la Administración Bush había mostrado mayor preferencia por la oposición que por el Gobierno de Chávez.

Como resultado, en el año 2004, en la totalidad de los nueve países en donde se había realizado, los encuestados eran mayoritariamente partidarios de la elección de John Kerry y no de George W. Bush. En Canadá, el 61 por 100 de ellos mostró su preferencia por el Senador de Massachussets, mientras que tan sólo el 16 por 100 mostró su esperanza de que el Presidente Bush resultase reelegido. Lo mismo sucedió en Brasil (57 por 100 frente al 14 por 100), la República Dominicana (51 por 100 frente al 38 por 100), Colombia (46 por 100 frente al 26 por 100), Argentina (43 por 100 frente al 6 por 100), México (38 por 100 frente al 18 por 100) y Uruguay (37 por 100 frente al 5 por 100). La diferencia entre los dos candidatos fue menos pronunciada tan sólo en Perú (37 por 100 frente al 26 por 100) y Bolivia (25 por 100 frente al 16 por 100). Curiosamente, en Venezuela un 48 por 100 de los encuestados se mostró partidario de Kerry, frente al 22 por 100 a favor de Bush, lo que sugiere que la animadversión contra el Presidente iba más allá de la valoración de su actuación en materia de política exterior¹.

¿Cómo podrían explicarse estos sentimientos? Claramente, éstos no guardan relación alguna con el hecho de que Estados Unidos tuviese que centrar su atención en la amenaza terrorista, tras los atentados del 11 de septiembre, contra el Pentágono y las Torres Gemelas. Los atentados provocaron una ola de comprensión y expresiones de solidaridad hacia Estados Unidos sin precedentes y pocos cuestionan lo acertado de la decisión de entablar una guerra de represalia contra al-Qaeda y el régimen talibán.

No obstante, mucha de esa buena voluntad se disipó cuando Estados Unidos decidió emprender una guerra contra Irak, sin obtener la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La propugnación, por parte de la Administración Bush, de una «doctrina de guerra preventiva» trajo recuerdos perturbadores de los días de intervenciones unilaterales estadounidenses en los asuntos internos de países del Hemisferio y se vio como un rechazo, por parte de Estados Unidos, de los esfuerzos, fuertemente respaldados por los latinoamericanos durante décadas, de establecer y consolidar el derecho internacional y las instituciones internacionales, como modo de fomentar la resolución pacífica de conflictos en el escenario internacional.

Tanto los dirigentes como la opinión pública respaldaron enérgicamente la postura adoptada por México y Chile, los dos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU procedentes de las Américas, que se alinearon con la mayoría del Consejo en su oposición a autorizar el inicio de una guerra contra Irak. A pesar de la enorme presión ejercida por Estados Unidos para que se apoyase una segunda resolución que autorizase el inicio de una guerra contra Saddam Husein encabezada por Estados Unidos, ambos países argumentaron que no existían pruebas concluyentes de que Irak hubiese restaurado su arsenal de armas de destrucción masiva y que se debería permitir a los inspectores de la ONU proseguir su trabajo, antes de autorizar el uso de la fuerza. Chile y México consideraron, al igual que la mayoría de los miembros del Consejo, que la labor de las Naciones Unidas había logrado «contener» la amenaza militar que Irak representaba. Chile propuso una resolución de compromiso, que estableciese parámetros y calendarios específicos para el cumplimiento por parte de Irak de las condiciones impuestas, antes de autorizar el uso de la fuerza, propuesta que fue públicamente rechazada por una

Casa Blanca decidida a ir a la guerra antes de que comenzasen los calores estivales.

Aun así, por si esto fuera poco, la reacción de la Administración estadounidense, tras la negativa del Consejo de Seguridad de dar luz verde a sus intenciones militares, tampoco ayudó. El Presidente Bush, considerando una traición la postura adoptada por ambos países latinoamericanos en el Consejo, se negó a responder a las llamadas telefónicas del Presidente Fox y declinó reiniciar las prometedoras negociaciones iniciadas con México sobre reformas en materia de inmigración. Además, la firma del acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos, uno de los puntos álgidos de su primer mandato, se vio relegada a una ceremonia a nivel ministerial en Miami, mientras que Singapur, que abiertamente apoyó a Estados Unidos en la cuestión iraquí, fue recompensado con una ceremonia en la Sala Roosevelt de la Casa Blanca.

Al mismo tiempo, se ejerció una fuerte presión sobre Colombia, el mayor receptor de ayuda estadounidense en el Hemisferio, así como sobre múltiples países centroamericanos, para que éstos aprobasen y respaldasen las acciones estadounidenses, como parte de la «coalición de los favorables». Al final, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y la República Dominicana se unieron a la coalición, sin bien tan sólo El Salvador continuó manteniendo tropas en Irak durante el principio del segundo mandato del Presidente. Esta presión para respaldar la guerra se vio acompañada por ruegos adicionales, destinados a conseguir que se firmasen Acuerdos Bilaterales de Impunidad con Estados Unidos. Mediante estos acuerdos, los países que fuesen signatarios de la Corte Penal Internacional (CPI) prometerían no entregar a dicho Tribunal ciudadanos estadounidenses que estuviesen dentro de su jurisdicción, a menos que estuviesen dispuestos a perder la asistencia militar y no militar que Estados Unidos les prestaba, para desagrado de los dirigentes de toda la región, que encontraron estas tácticas irritantes y que, en su amplia mayoría, se negaron a aceptar. Los países pequeños del Caribe, que habían mostrado un firme apoyo a la CPI, se mostraron particularmente indignados por semejante presión y decidieron dar la espalda a Estados Unidos, arriesgando así una asistencia bilateral significativa por parte de éste.

La revelación de abusos generalizados a prisioneros de guerra en Irak y en la Bahía de Guantánamo, contrarios a los Acuerdos de Ginebra y perpetrados por personal estadounidense, empañaron aún más la imagen de Estados Unidos y minaron el argumento de la Administración de que los ciudadanos estadounidenses deberían gozar de impunidad, ante acciones judiciales de la CPI, dado que Estados Unidos se adhería a los estándares más elevados de la justicia y simplemente temía la persecución política de sus ciudadanos. En una época en la que Jefes de Estado y altos cargos se reúnen con elevada frecuencia y son examinados muy de cerca por unos omnipresentes medios de comunicación de masas, estos elementos de política exterior, basados en la represalia y en presiones tiránicas, fueron conocidos por todos, lo cual contribuyó aún más a fomentar la imagen de Estados Unidos como «matón» en el escenario internacional.

Aun así, los problemas con Washington durante el primer mandato del Presidente Bush no se derivaron exclusivamente de un claro descontento en torno a la guerra de Irak y las presiones para actuar en línea con los objetivos mundiales de Estados Unidos. Aunque la Administración de George W. Bush manifestó objetivos similares en el Hemisferio a los propugnados por su padre y por el Presidente Clinton (continuar con el proceso de la Cumbre de las Américas, avanzar en los acuerdos regionales de libre comercio y apoyar los esfuerzos andinos de lucha contra el narcotráfico), ésta adoptó un enfoque decididamente distinto con respecto a la gestión de las crisis regionales, especialmente en el caso de Argentina, Venezuela, Bolivia y Haití; todos estos casos contribuyeron a empeorar la imagen de Washington en la región.

Desde el principio, el Departamento del Tesoro de EEUU dejó muy claro que consideraba el apoyo a países en dificultades financieras un problema de «riesgo moral» y que no debería exigirse al contribuyente estadounidense tener que sacar de apuros a inversores que habían tomado malas decisiones, aun cuando ello significase que el sistema financiero de un país pudiera derrumbarse. Si bien Washington modificó su postura e intentó, en el último minuto, evitar el derrumbamiento de la economía argentina, estructurando un paquete de ayuda financiera en 2001, dicho apoyo fue demasiado escaso y tardío y careció de un esfuerzo concertado y bien diseñado para intentar implicar a las autoridades argentinas en una estrategia conjunta para ayudar a amortiguar la crisis económica.

Contrariamente a lo supuesto por los encargados de formular las políticas en Estados Unidos, el brusco empeoramiento de la economía argentina, que forzó la dimisión del Presidente Fernando de la Rúa en 2001, no sólo afectó a Argentina, sino que también afectó a economías vulnerables en la región, que ya sufrían como consecuencia del empeoramiento de la economía internacional. Por todo el Hemisferio surgieron serias dudas acerca de lo adecuado de las políticas de estabilización económica y reforma estructural, impulsadas por Estados Unidos, y los anunciados beneficios en cuanto al crecimiento, basados exclusivamente en un mayor volumen de comercio. No es casualidad que el descenso más brusco de actitudes favorables hacia Estados Unidos se produjese en Argentina.

En Venezuela, el apoyo inicial de la Administración a la formación de un Gobierno inconstitucional *ad hoc*, establecido por los militares tras la dimisión forzosa (aunque poco duradera) del Presidente Hugo Chávez, en abril de 2002, supuso un golpe importante para los esfuerzos del Hemisferio de fomentar la adhesión al orden institucional y el Estado de Derecho. Desviándose bruscamente de las políticas seguidas por sus dos predecesores, la Administración Bush se negó a apelar a los mecanismos establecidos de la OEA para evitar la interrupción del proceso democrático.

De forma tardía, Estados Unidos recurrió a la OEA, una vez que quedó claro que los partidarios del Presidente Chávez, entre los militares y el pueblo, habían invertido el resultado y reinstaurado al Presidente electo. Las declaraciones equívocas de la Administración, ante el derrocamiento inconstitucional de un dirigente elegido constitucionalmente que no era de su agrado, contribuyeron a minar la autoridad política y moral de Estados Unidos como país comprometido con la defensa del proceso democrático. También dañó la efectividad de la OEA y su recién aprobada «Carta Democrática», como instrumento capaz de salvaguardar la democracia. Irónicamente, la postura de Washington también dañó su capacidad de tratar con el inconstante Presidente y su Gobierno, el cual asumió, de forma errónea, que Estados Unidos se encontraba realmente detrás del intento de golpe de Estado.

En Bolivia, la Administración perjudicó a su candidato favorito a la Presidencia en la campaña electoral de 2002, cuando el embajador

estadounidense declaró abiertamente su oposición a la candidatura del líder del sindicato de productores de coca, impulsando así su popularidad y colocándole al borde de la mayor pluralidad de votos de todas las elecciones presidenciales celebradas en el país. Posteriormente, Gonzalo Sánchez de Lozada salió elegido y tuvo que hacer frente a un motín de la policía, muy mal pagada, en un clima de malestar civil cada vez mayor, ante lo cual intentó desesperadamente conseguir 100 millones de dólares en ayuda de Estados Unidos para cubrir el grave déficit presupuestario. En un viaje de visita al Presidente Bush, se le desairó y se le otorgó tan sólo una parte de lo solicitado. Únicamente después de que Sánchez de Lozada se viese obligado a dimitir en 2003, tras la muerte de manifestantes a manos de las fuerzas armadas, Washington y las Instituciones Financieras Internacionales aumentaron de forma significativa su apoyo financiero a este país. Sin embargo, para entonces, las políticas que habrían ayudado a resolver los problemas crónicos de Bolivia, incluyendo la construcción de un gasoducto para exportar gas natural, habían pasado a ser insostenibles desde un punto de vista político.

Por último, en Haití, la falta de disposición de la Administración Bush de tratar los desalentadores problemas de la isla y el desagrado personal que el líder electo suscitaba a dicha Administración, contribuyeron al grave deterioro del orden público y a la destitución forzosa de otro Presidente electo, lo cual retrasó el progreso (si bien limitado y aún sin finalizar) realizado por dicho país en la lucha por establecer un orden institucional. Cuando Haití se vio tomado por los rebeldes, que se habían asociado a lo que quedaba de las fuerzas de seguridad disueltas del país, el Secretario de Estado Colin Powell alegó, con razón, que la resolución de la crisis de Haití exigía el respeto del orden constitucional y la legitimidad de su Presidente electo. Pero los esfuerzos de mediación en la crisis del Departamento de Estado carecían del entusiasmo necesario, en el mejor de los casos, y, cuando la oposición se negó a aceptar sus condiciones, la Administración, presionada por la Casa Blanca, dejó muy claro que no habría ningún apoyo para el hostigado Presidente por parte de la comunidad internacional, alentando así su destitución en 2004. El Vicepresidente Dick Cheney proclamó: «Me alegra que se haya marchado. Ya no era aceptado por el pueblo haitiano».

Dándole la espalda a Haití, la Administración también le volvió la espalda a la OEA y a los esfuerzos de otros Estados caribeños de me-

diar en el conflicto político de la isla. La marcha del Presidente Aristide y su sustitución con un Gobierno *ad hoc*, más que solucionar los problemas del país, lo que hizo fue agravarlos. Alentando la destitución de una figura representativa, por muy imperfecta y controvertida que fuese, que era el Jefe de Estado legítimo y todavía leal a Washington, agravó la polarización del país e hizo más difícil la reimpresión de una apariencia de orden institucional.

Ahora que ha salido reelegido, ¿cómo puede el Presidente Bush intentar cambiar la creciente insatisfacción que la política estadounidense suscita en el Hemisferio? Para empezar, su Administración seguirá siendo juzgada en igual medida por su política mundial que por su política en la región. Si la Administración Bush consigue restablecer las buenas relaciones con sus aliados tradicionales en Europa e intenta proyectar un enfoque constructivo en materia de cooperación multilateral, conseguirá recuperar parte del prestigio que ha perdido a los ojos de los dirigentes y el público en general. Con respecto a la región, el Presidente y la Administración deben señalar que ésta les importa realmente. Visitas relámpago, en las cuales el Presidente no muestre apenas interés en involucrarse con los países anfitriones y en responder a sus sensibilidades, tan sólo fomentarán una opinión del Presidente como arrogante y autoritario.

En esencia, los representantes de la Administración deberían seguir presionando en pro de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, el cual no ha llegado a buen término en enero de 2005, tal y como se había previsto en el compromiso de la Cumbre de las Américas, de diciembre de 1994. No obstante, no está claro que la estrategia de la Administración de negociar acuerdos regionales con América Central y la región andina vaya a sentar los cimientos necesarios para alcanzar un acuerdo más amplio en todo el hemisferio, que incluya a Brasil. De hecho, los acuerdos parciales pueden hacer más difícil un acuerdo comercial más global, al introducir criterios que pueden dificultar el alcanzar acuerdos con Brasil. Para empezar, la Casa Blanca deberá obtener confirmación del Acuerdo de Libre Comercio para América Central, algo que no está asegurado, a pesar de la consolidación en el Congreso de la mayoría republicana.

La Administración tendrá que ir más allá de los argumentos de la década de los noventa, de que los problemas del Hemisferio podían

solucionarse con «comercio, no ayuda» y reconocer que las reformas económicas, sencillamente, no son suficientes para solucionar los problemas continuados en una región caracterizada por un lento crecimiento y un aumento de las desigualdades, en la que hasta 150 millones de personas viven con dos dólares al día –problemas que requieren prestar atención a las inversiones en infraestructura y en capital humano, especialmente mediante oportunidades educativas para las poblaciones marginadas–. Esto exige un mayor refuerzo de las instituciones estatales y de la capacidad de los gobiernos de generar ingresos adicionales para la inversión pública. También está claro que el establecimiento de democracias electorales no es lo mismo que la consolidación de regímenes democráticos viables y que dicha consolidación supone un proceso largo y complejo. Sin embargo, los déficit presupuestarios estadounidenses y sus compromisos en Irak hacen poco probable que Estados Unidos vaya a estar en posición de destinar recursos adicionales a esfuerzos de desarrollo en la región. A pesar del aumento del presupuesto destinado a la ayuda exterior, Latinoamérica sigue quedándose atrás, con tan sólo tres países de la región en posición de recibir financiación en la actualidad, según la nueva Cuenta del Desafío del Milenio.

Con respecto a México y América Central, el Presidente Bush se enfrenta a un reto importante, si pretende cumplir la promesa que hizo en 2000 de poner en marcha reformas en materia de inmigración. No es cierto que dichas reformas fuesen víctimas del 11-S. Las prometedoras medidas de creación de programas ampliados para trabajadores temporales y de una vía para normalizar la situación de los inmigrantes indocumentados en Estados Unidos fueron dejadas de lado antes de los atentados, debido a las fuertes objeciones por parte de la derecha en el seno del Partido Republicano, temerosa de que le fuese a costar la reelección al Presidente. Para poder aprobar dichas reformas, el Presidente deberá tender la mano a los Demócratas en la improvisación de una agenda pro-reforma. Pero no conseguirá este apoyo si aparca propuestas destinadas a encontrar una forma de ofrecer la ciudadanía a los millones de trabajadores indocumentados que ya están en Estados Unidos. Al igual que Nixon tuvo que acudir a China y Clinton al NAFTA, Bush tendrá que mantenerse fiel a los principios para imponer reformas en materia de inmigración, a pesar de la oposición de los republicanos de base, algo que no ha estado dispuesto a hacer hasta la fecha.

Al mismo tiempo, la Administración Bush puede que tenga que gestionar una respuesta a un cambio político en Cuba. Ahora que ha sido reelegido, Bush debería prestar gran atención a los crecientes sentimientos existentes en el interior de su propio partido y entre la comunidad cubanoamericana, a favor de un cambio sustancial de política, hacia una destinada a garantizar un «aterrizaje suave» en Cuba, una transición no basada en el derrocamiento violento del régimen, sino en su evolución hacia una sociedad más abierta y democrática.

Por último, la Administración debería renovar su compromiso con instituciones locales eficaces, incluyendo la OEA. El multilateralismo no significa pasar a la secretaría de la OEA problemas enojosos, como las crisis de Venezuela o de Haití; significa un compromiso genuino con los principales países de la región, a fin de respaldar soluciones colectivas para los problemas hemisféricos, que puedan aplicarse con la ayuda administrativa de la organización. El liderazgo de OEA debe ser visto por Washington como una herramienta para impulsar el diálogo efectivo, y no como una recompensa por mostrar lealtad a los objetivos de política exterior estadounidense en otras partes del mundo. El presidente Bush puede hacer disminuir sustancialmente la hostilidad que sus políticas suscitan, renovando el diálogo multilateral con los países del Hemisferio que comenzaron las administraciones de sus predecesores inmediatos. Sin un compromiso claro y concertado y un reconocimiento de que la consolidación de la democracia en el Hemisferio no es ni mucho menos una certidumbre, Washington no conseguirá recuperar el impulso perdido, que muchos en las Américas creyeron que el Senador Kerry renovaría. ●

NOTAS

* Este artículo es fruto de la colaboración entre el Real Instituto Elcano y la revista *Quórum*.

** Arturo Valenzuela es catedrático de Gobierno y Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown. Fue vicesecretario adjunto de Estado durante la primera Administración Clinton y Asistente Especial del Presidente y Director *senior* para Asuntos del Hemisferio Occidental en el Consejo de Seguridad Nacional durante el segundo mandato presidencial de Clinton.

1. La encuesta realizada por Zogby puede encontrarse en www.zogby.com. La encuesta de opinión pública es de Steven Kull *et al.*, «Opinión pública global acerca de las elecciones presidenciales estadounidenses y la política exterior de Estados

Unidos, 8 de septiembre de 2004», Programa de Actitudes en Política Internacional (PIPA), Universidad de Maryland y Globescan. Puede encontrarse en www.pipa.org. La pregunta formulada por el PIPA fue: «la política exterior del Presidente George W. Bush, ¿le ha hecho tener mejor o peor opinión de Estados Unidos?». Tal y como ha escrito en varios de sus artículos Andrés Oppenheimer, las encuestas llevadas a cabo por el Latinobarómetro también han documentado que las opiniones negativas acerca de Estados Unidos aumentaron de 2000 a 2004. Dichos artículos pueden consultarse en http://www.miami.com/mld/miamiherald/news/columnists/andres_oppenheimer/