



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

**Facultad de Estudios de Posgrado
Doctorado en Ciencia Política**

**La política exterior de Estados Unidos hacia
América Latina en la nueva administración
demócrata**

N° 231

Norberto Emmerich¹

Departamento de Investigaciones
Octubre 2009

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

1, Doctor en Ciencia Política y Licenciado en Relaciones Internacionales. Profesor de la Universidad de Belgrano.

Para citar este documento:

Emmerich, Norberto (2009). Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en la nueva administración democrata. Documento de Trabajo N° 231, Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/231_emmerich.pdf

1. La soledad de la superpotencia

En el transcurso de la década de los '90 la realidad mundial mostraba un triple panorama:

- El derrumbe de la URSS y el continuo declive del poder ruso.
- El rápido crecimiento de la influencia China
- Estados Unidos seguía siendo la única superpotencia en todas las dimensiones del poder: militar, económica y política [Nye, 1998].

Objetivamente Estados Unidos se hallaba en una posición única como el país individualmente más poderoso e influyente del mundo, lo que le creaba oportunidades a la vez que problemas [Lieber, 2000].

Si bien ese liderazgo era un requisito previo para muchos tipos de colaboración internacional, el fin de la guerra fría hacía más difícil para Estados Unidos obtener la cooperación de sus aliados y amigos ya que, a falta de una amenaza, los países tendían a buscar sus propios intereses [Lieber, 2000]. Frente a una Europa que se resistía a compartir la carga de liderar el orden y la estabilidad global, a Estados Unidos no le quedaba otra opción que jugar el rol de “superpotencia solitaria”.

El colapso de la URSS incentivó una actuación unilateral de Estados Unidos ya que una guerra fría que no se ganó con expectativas de democracia global, capitalismo y derechos humanos promovió la aparición de movimientos anti-occidentales con nuevas ideologías, líderes y estrategias. Cuando la primacía no es contenida frecuentemente tienta a los enemigos y provoca la formación de coaliciones hostiles y contrabalanceadoras. Cuando se la maneja con prudencia, la dominación resguarda noblemente a la nación que la ejerce, asegurando no solo su bienestar sino extendiendo a través del sistema internacional un orden estable basado en su imagen [Kupchan, 2003: 3].

Las grandes potencias son los actores principales en la vida internacional. Extienden su influencia más allá de sus fronteras, buscando diseñar un ambiente global conducente a sus intereses. “Para hacerlo efectivamente necesitan un **mapa conceptual del mundo** y una **gran estrategia** que sigue a ello, apuntando a resguardar los fines internacionales perseguidos en balance con los medios disponibles para esos fines” [Kupchan, 2003: 3] [Jowitt, 2003]. El más elevado tipo de estrategia –a veces llamada gran estrategia– es aquella que integra las políticas y los armamentos de una nación de modo que el recurso a la guerra es innecesario o es emprendido con la máxima garantía de victoria”. Mediante esta definición, Earle extendió ampliamente el ámbito de estudio sobre la “gran estrategia” para abarcar a las políticas nacionales tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra. Más radical es el argumento de Sir Basil Liddell Hart en su libro “Strategy”, donde propone que dado que “el objeto en la guerra es obtener una buena paz –incluso si fuera sólo desde su propio punto de vista–... es esencial conducir la guerra con una constante mirada a la paz que se desea”. Porque “si se concentra exclusivamente en la victoria, sin ninguna reflexión sobre el efecto posterior, puede quedar demasiado exhausto como para aprovechar esa paz. Casi seguro que la paz no será buena, conteniendo los gérmenes de otra guerra” [Kennedy, 1992: 2-3].

a. El momento unipolar

En el *momento unipolar*, al final de la Guerra Fría y el colapso de la URSS, Estados Unidos se encontró con una primacía global para la que no estaba preparado. ¿Por qué Estados Unidos estuvo ofreció una respuesta tan chata a la histórica posibilidad ofrecida? ¿Por qué, cuando las oportunidades eran tan grandes y los intereses tan altos, falló en aprovechar la ocasión? La caída de la URSS no fue un proceso claro para Estados Unidos. La reacción popular fue silenciosa, no hubo festejos populares en las capitales de la OTAN. USA se encontraba sin peligros, sin rival, sin amenazas, frente a una oportunidad muy superior a la 1945 pero también mucho menos clara [Brzezinski, 2007: 21-22].

“La inusual forma en que la URSS cayó, aunque afortunada en muchos aspectos, tenía un gran inconveniente. Estados Unidos quedó con demasiada fuerza... La posición de comando adoptada por USA a raíz del colapso de la URSS reforzó un triunfalismo complaciente. La URSS no abandonó la lucha, simplemente colapsó” [Kupchan, 2003: 22].

En los años '90 ni la administración Clinton, ni el Congreso ni el pueblo estaban dispuestos a pagar los costos de un liderazgo global unilateral. El pueblo americano no veía ninguna necesidad de gastar esfuerzos y recursos para obtener la hegemonía americana [Huntington, 1999]. Los funcionarios electos y el público en general estaban tranquilos gracias a la primacía americana y la presunta inviolabilidad doméstica [Kupchan, 2003: xiii]. La decadencia de la primacía americana no resulta solo de la emergencia de centros alternativos de poder, sino también de una América “cansada de sobrellevar la carga de la hegemonía global” [Kupchan, 2003: 29].

Es que Estados Unidos carece de una base política doméstica para crear un mundo unipolar. Para Huntington los líderes americanos amenazan, prometen acción y fallan en el resultado. El resultado es una política exterior de “retórica y retirada” y una reputación de “hegemonía hueca”. Estados Unidos debe repensar lo que entiende por poder y concientizarse sobre los límites del poder porque “la palabra abortar permanece titilando en su cabeza antes de haber completado su misión”. Este carácter incompleto corporiza los déficits que explican cómo América sólo *parece* inmensamente fuerte sin *ser* inmensamente fuerte [Ferguson, 2004].

Actuando como si el mundo fuera unipolar Estados Unidos se fue quedando solo. Tema tras tema Estados Unidos se encontró crecientemente aislado, con uno o pocos acompañantes, opuestos al resto de los estados y poblaciones del mundo.

Líderes políticos e intelectuales en la mayoría de los países resistieron fuertemente el prospecto de un mundo unipolar y buscaron la emergencia de una verdadera multipolaridad¹. No veían a Estados Unidos como una amenaza militar pero sí como una amenaza a su integridad, autonomía, prosperidad y libertad de acción, con una política exterior dirigida por la política doméstica [Huntington, 1999].

Uno por uno los mayores poderes regionales dejaron en claro que no querían a Estados Unidos mero-deando las regiones donde predominaban sus intereses (Irán y el Golfo Pérsico).

b. La ilusión unipolar

El equilibrio bipolar de la guerra fría no fue reemplazado por un mundo unipolar. Si así fuera habría una gran superpotencia, ningún país poderoso y varios países sin poder. Hay objetivos importantes en seguridad, economía y política que Estados Unidos no puede alcanzar por sí mismo. Y el mundo no es multipolar porque a todos los Estados, salvo a Estados Unidos, les falta uno o más recursos de poder.

En realidad, “el mundo es complejo, como un tablero de ajedrez” [Nye, 1998]:

- En el tablero superior el poder militar es unipolar.
- En el tablero del medio, el poder económico es tripolar (tríada) hacia cuádrupolar (China).
- En el tablero bajo están las relaciones transnacionales donde el poder es disperso [Nye, 1998].

También hay cambios en la naturaleza del poder:

Primero, los instrumentos económicos del poder han crecido en importancia durante varias décadas. Pero estos instrumentos no pueden compararse con la fuerza militar en cuanto a su efecto coercitivo y disuasivo. Sabemos que las sanciones económicas no pudieron persuadir a Irak de retirarse de Kuwait.

Segundo, las armas modernas han cambiado contradictoriamente la función del poder militar. Las armas nucleares son tan caras que hacen inimaginable un conflicto directo entre las potencias que las poseen. Pero la tecnología de la información originó una nueva generación de armas inteligentes que vuelven el poder militar menos costoso.

Tercero, cobra importancia creciente el poder blando (soft power), que “es la habilidad de lograr los resultados deseados en asuntos internacionales mediante la atracción, y no la coerción” [Nye, 1998].

El fin de la guerra fría redujo pero no eliminó la posibilidad de guerras entre las grandes potencias. Sin embargo, la seguridad entre los estados es mayor porque ha disminuido la importancia de los recursos inherentes al territorio, ya que la producción económica moderna depende tanto del capital humano y los servicios como del territorio [Nye, 1998].

1. Nelson Mandela dijo que su país rechazaba cualquier Estado que tenga “la arrogancia de decirnos dónde iremos o qué países serán nuestros amigos... No podemos aceptar que un Estado asuma el rol de policía del mundo”.

Vivimos, entonces, “en una hibridez extraña, un sistema uni-multipolar que tiene un gran superpoder pero también muchos grandes poderes regionales” [Huntington, 1999]. En este orden mundial los asuntos internacionales requieren la acción de esa única superpotencia, pero siempre en combinación con otros estados de gran poder.

En este sistema uni-multipolar hay una menor certeza sobre el interés de los actores en mantener el sistema. Los Estados Unidos siempre van a preferir un sistema unipolar en el cual puedan ser el hegemon y actuarán como si tal sistema existiera. Los grandes poderes regionales preferirán un sistema multipolar para perseguir sus intereses sin quedar sujetos a restricciones o presión por parte de una superpotencia más fuerte. Por lo tanto se sienten amenazados por lo que perciben como el empeño norteamericano en obtener una hegemonía global. Para Huntington no sólo los Estados Unidos tienen una actitud revolucionaria en el sistema mundial. También los “poderes mayores”, entre los que se encuentra Europa, quieren modificar el statu quo. “Ninguno de los principales detentadores de poder en los asuntos mundiales está contento con el statu quo” [Huntington, 1999].

Los esfuerzos de la superpotencia por crear un sistema unipolar estimulan un concomitante mayor esfuerzo de estos poderes mayores para moverse hacia un sistema multipolar.

Estamos atravesando algunas décadas de este sistema uni-multipolar antes de entrar en un verdadero sistema multipolar en el transcurso del siglo XXI.

A pesar de esto, los funcionarios americanos tienden a actuar como si el mundo fuera unipolar. En este sentido Madeleine K. Albright llamó a los Estados Unidos “la nación indispensable” lo que es una afirmación falsa si implica que las demás naciones son descartables y también es falso si se cree que esta indispensabilidad americana origina de por sí algún beneficio para el mundo.

El hecho de que la política exterior americana esté tradicionalmente guiada por grandes creencias presiona por la adopción de conductas unipolares que hacen ver a Estados Unidos como tendiente a presionar a otros países a adoptar los valores y prácticas americanas.

c. La coalición antihegemónica

Para frenar estas conductas “imperiales” podría formarse una coalición antihegemónica, lo que sería natural en un mundo uni-multipolar. A través de la historia los *major powers* tendieron a crear balances para frenar el intento de dominación mediante el fortalecimiento mutuo. El movimiento más importante hacia la conformación de una coalición antihegemónica es anterior al fin de la Guerra Fría: la Unión Europea [Huntington, 1999].

El juego entre poder y cultura moldeará decisivamente los patrones de alianza y antagonismo entre estados en los próximos años. En la competencia entre Estados Unidos y Europa la relación especial con Gran Bretaña proveerá elementos contra el emergente poder de la Unión Europea. Este interjuego entre poder y cultura sugiere que los Estados Unidos tendrá dificultades con los poderes regionales mayores.

¿Cuáles son las implicancias de un mundo uni-multipolar para la política americana?

- Los americanos deben dejar de actuar y hablar como si fuera un mundo unipolar.
- Deben abandonar la ilusión de hegemon benigno mediante la cual existiría una congruencia natural entre sus intereses y valores y los del resto del mundo.

Al mismo tiempo que Estados Unidos no crea un mundo unipolar, es de su interés tomar ventaja para acordar con los otros países en los asuntos globales con miras a satisfacer los intereses americanos.

La interacción entre poder y cultura tiene especial relevancia en las relaciones entre Estados Unidos y Europa. Una fuerte cooperación con Europa es el primer antídoto para la soledad del superpoder americano [Huntington, 1999].

Estados Unidos no puede ser un policía mundial solitario porque los ciudadanos no quieren esa función, pero puede ser, a veces, el “jefe del pelotón de policía”, que dirige coaliciones cambiantes de amigos y aliados que tienen como objeto solucionar inquietudes compartidas de seguridad [Nye, 1998].

Mientras surge un sistema multipolar, el reemplazo apropiado para un *sheriff* global es un policía comunitario, con los poderes regionales mayores asumiendo una responsabilidad primaria en ordenar sus zonas de influencia. En ese contexto Estados Unidos puede distinguirse como una gran potencia en un mundo multipolar menos demandante, menos contencioso y más vigilante que si fuera la única superpotencia del mundo [Huntington: 1999].

2. La política exterior de Clinton

Clinton, al revés que su predecesor, sí tenía una visión global y ofreció lo que Bush no podía: una visión de futuro [Brzezinski, 2007: 92]. Pero un determinismo complaciente, limitaciones personales y la emergencia de obstáculos políticos domésticos dominaron sus buenas intenciones [Brzezinski, 2007: 132-133].

La ausencia de una amenaza externa a la seguridad nacional después del fin de la Guerra Fría dificultó desarrollar un marco de política exterior que pudiera ser útil para organizar a demócratas y republicanos [Griffin, 1996]. Con peligros vagos y distantes más que claros y presentes, no era de esperar ninguna estrategia coherente y orientada [Gaddis, 2001].

William Jefferson Clinton interpretó su victoria de 1992 sobre el presidente George Bush –enfocado en la política exterior– “como un mandato para centrarse en la agenda doméstica” [Hill, 2000]. Los problemas mundiales serían abordados por el secretario de Estado Warren Christopher.

Relegar la política exterior fue un error de enorme significado. El fin de la guerra fría fue el fin de un sistema internacional que, aunque peligroso, había permitido a los gobiernos calcular sus intereses en el contexto de una oposición entre el mundo libre y el modelo soviético.

La administración Clinton evitó implementar una agenda de política exterior. Por lo tanto cada tema fue tomado “crisis por crisis, día a día” [Rice, 2000]. Establecer prioridades implica admitir que la política exterior no puede garantizar todo a todos. Establecer prioridades es admitir limitaciones, sobretodo para los grupos de interés.

El interés nacional es reemplazado por los intereses humanitarios o los intereses de la comunidad internacional. La creencia que los Estados Unidos ejercen el poder legítimamente solo cuando lo hace bajo el amparo de alguien o algo más fue profundamente transitado por el pensamiento wilsoniano, y “hay fuertes ecos de ello en la administración Clinton” [Rice, 2000].

En pleno período de posguerra fría y por primera vez en la historia moderna, no existió un sistema de posguerra. Una serie de fallas en la política exterior de Clinton han dañado la credibilidad americana.

Después de la debacle somalí, la administración Clinton puso tantas precondiciones en el despliegue de las tropas norteamericanas de tierra que parecía que nunca más volverían a ser utilizadas nuevamente en combate [Hill, 2000].

La política exterior de Clinton parece ser resultado de tres conceptos:

- La “diplomacia coercitiva” requería que los Estados Unidos amenazaran para acobardar a los transgresores hacia la sumisión.
- La “resolución de conflictos” convocaba a comprender las “necesidades” del adversario.
- El concepto de “ambiente permisivo” derivó en una doctrina que no admite que Estados Unidos coloque a las tropas americanas en situación de peligro. Con esto cuando las tropas americanas sufren bajas, nuestro involucramiento termina, una virtual invitación a nuestros enemigos para planear esas bajas [Hill, 2000].

La globalización, un condicionante de la política exterior de Clinton

La caída de la URSS fue una oportunidad para Estados Unidos, pavimentando el camino para su actual preeminencia global. Pero apenas la “victoria de la libertad” en un “largo y desconocido esfuerzo” comenzó a decaer, nuevos límites comenzaron a condicionar la habilidad del presidente para conducir la política exterior [Naím, 1997].

La conjugación de (1) menos dinero y (2) más actores ejerció una fuerte presión sobre el diseño de la política exterior. Los jefes de Estado tenían presupuestos más estrechos que los que tuvieron sus predecesores. Ronald Reagan, Leonid Brezhnev y Francois Mitterrand gozaron de mayor flexibilidad financiera que Bill Clinton, Boris Yeltsin y Jacques Chirac [Naím, 1997].

Como los medios de comunicación se volvieron más agresivos en la era post-Watergate en su cobertura de las figuras públicas, el aura de poder y majestuosidad que alguna vez hizo creíbles frases como “líder del mundo libre” se evaporó. La arena política, hasta ahora privada, quedó abierta al (3) escrutinio público [Naím, 1997].

Dentro del Estado proliferan nuevos actores con la habilidad de constreñir el poder presidencial. Desde Inglaterra a la India, de Japón a la Argentina, Rusia y los Estados Unidos, el poder está cambiando retornando desde el gobierno federal al estatal y al local. En esta década la proporción de los presupuestos administrados por los gobiernos estatales y locales creció intensamente. Los votantes también juegan un gran rol en definir, mediante elecciones y referéndums, importantes decisiones que usualmente eran prerrogativas de Washington, incluyendo la política exterior [Naím, 1997].

El poder no sólo cambió desde la capital de la nación a los estados y las ciudades. También está crecientemente fuera de la Casa Blanca, en manos de otras agencias federales. Tanto las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales, los grupos terroristas y los científicos (think tanks) están explotando las nuevas oportunidades creadas por la globalización para unir fuerzas con instituciones semejantes alrededor del mundo.

Una paradoja de la globalización es que, como el mundo se vuelve más integrado, el poder deviene más difuso [Ferguson, 2004] y por lo tanto la declinación de algunas agencias (el rol del Departamento de Estado) es una consecuencia de esta internacionalización del sector público.

Estas cuatro restricciones no impidieron, sin embargo, la concreción de algunos logros importantes en política exterior. Así lo atestiguan el foro de la APEC, el NAFTA, la OMC, la operación de paz en Bosnia, la mejora en las relaciones con China y Japón, la Convención de Armas Químicas, el exitoso rescate mexicano, la reducción de la amenaza nuclear de Corea del Norte, Rusia y Ucrania, una transición económica y política relativamente tranquila en Rusia y por último la expansión de la OTAN. Estos asuntos, dicen los simpatizantes de Clinton, “marcan importantes aciertos para los Estados Unidos y para el mundo entero, y se enmarcan dentro de una visión estratégica coherente” [Naím, 1997].

También hay un consenso sobre que estos “éxitos” fueron escasos en relación a lo que era necesario o a lo que se esperaba de un presidente americano.

A los ojos de los críticos del presidente estas pocas adquisiciones no fueron una sorpresa. Para ellos, Clinton era un “político de compromisos. Los actos sin ambición, el corto plazo y los aciertos políticos siempre iban a preceder a los objetivos estratégicos” [Naím, 1997].

Los que apoyan a Clinton sostienen que su trabajo tuvo menos que ver con cuestiones personales que con las circunstancias políticas con las que se encontró al asumir el cargo. Por haber perdido el apoyo del Congreso en 1994, las dificultades políticas del presidente se volvieron más agudas. Para ellos la oposición del Congreso tiene más responsabilidad que la administración en cualquier defecto de la política exterior [Naím, 1997].

En realidad el indudable avance norteamericano durante los gobiernos demócratas de Clinton se debe menos a Clinton que a la economía norteamericana y a la debilidad de los otros [Bertram, 1997].

3. El gobierno de Bush: el “liderazgo catastrófico” [Brzezinski, 2007: 135]

Cuando Bush asume el gobierno había énfasis en el regreso americano hacia el interior y una ambivalencia respecto a involucrarse con el mundo. Todo cambió el 11 de septiembre cuando “el enojo desatado de los unilateralistas” retornó al centro de la administración [Hanzen, 2002].

Durante el año de la asunción del gobierno republicano los nuevos funcionarios no estaban aún plenamente conscientes de la magnitud y complejidad de los asuntos que debían resolver. El senador Helms se expresaba así: “por primera vez en 50 años los republicanos controlan la Casa Blanca, el Senado y la Cámara de Representantes. Esto significa que los republicanos pueden tener una oportunidad única de establecer el programa de política exterior” [Helms, 2000]. Sostenía que una de las primeras prioridades de Relaciones Exteriores del Senado este año será dar su ayuda al presidente Bush para poner en práctica sus ideales de “conservadurismo compasivo”. Era tiempo de potenciar las agrupaciones religiosas privadas, que se preocuparían más por los necesitados.

Y remarcaba un carácter aislacionista poco refinado: “rechazamos cualquier alegación de jurisdicción sobre los ciudadanos norteamericanos por parte del Tribunal Penal Internacional [Helms, 2000].

Condoleezza Rice sostenía que “proteger la infraestructura crítica de la nación es un tema de seguridad nacional de importancia decisiva”. Es una paradoja de nuestros tiempos: “la misma tecnología que le permite a nuestra economía tanto dinamismo y a nuestras fuerzas armadas tanto dominio, también nos hace más vulnerables” [Rice, 2000].

Colin Powell decía que “para nosotros este es un momento de grandes oportunidades. No hay otra ideología que verdaderamente pueda competir con lo que podemos ofrecerle al mundo” [Powell, 2000]. Y remarcaba que los Estados Unidos “deberían usar el poderío que tenemos –nuestro poderío político, nuestro poderío diplomático, nuestro poderío militar, pero especialmente el poder de nuestras ideas- para seguir comprometidos con el mundo. Y eso es exactamente lo que el presidente Bush y su equipo de seguridad nacional nos proponemos hacer” [Powell, 2000]. Estas declaraciones parecían demasiado cándidas frente a lo que estaba por suceder.

El gobierno que asumía era resultado de un cruce de distintos caminos. Dado que el presidente Bush carecía de antecedentes en política exterior se había rodeado de un equipo desudadamente experimentado y consumado [Lieber, 2000].

En este panorama había un reto que encabezaban la agenda de política exterior de la administración Bush. Concernía a las relaciones con los aliados de Norteamérica, especialmente los europeos, con quienes había surgido una serie de controversias en torno a la defensa contra los misiles, la fuerza de reacción rápida que planeaba la Unión Europea, las disputas comerciales, los alimentos modificados genéticamente y algunas cuestiones como la pena de muerte y el control de armas de fuego. En estas diferencias subyace una reacción europea al poder norteamericano, “al igual que la percepción de que, en ocasiones, Estados Unidos actúa unilateralmente sin tener suficientemente en cuenta las sensibilidades europeas” [Lieber, 2000].

Entre enero y septiembre de 2001, la política exterior de Washington privilegió ideas tales como:

- Guiar los asuntos externos por el interés nacional más que por el ideal nacional
- Trabajar en función de una agenda prioritaria
- Disminuir las intervenciones por ayuda humanitaria
- Revertir la causalidad en la relación intervención-defensa de la democracia.
- Establecer una jerarquía entre los Estados entendiendo que las relaciones más relevantes son las que se dan con los actores más poderosos.
- No desconocer que la política exterior está influenciada por actores domésticos e internacionales, pero otorgar a los funcionarios encargados de la conducción de la política exterior un rol decisivo.
- Abandonar las políticas de salvatajes económicos tanto unilaterales como multilaterales [Busso, 2003].

El comienzo de la grieta con Europa

La elección del nuevo presidente norteamericano causó inquietud en Europa. Bush armó un equipo para trabajar en política exterior, incluyendo a Colin Powell como Secretario de Estado, Condoleezza Rice como Asesora de Seguridad Nacional, Donald Rumsfeld como Secretario de Defensa y a Robert Zoellick como Representante norteamericano de Comercio. Eran internacionalistas con larga

experiencia y buen conocimiento de Europa pero muchos políticos europeos sospechaban que ese equipo tendría una mirada mundial diferente que podría tensionar las relaciones trasatlánticas.

El enfoque europeo de la política exterior tiende a centrarse en los “desafíos”, mientras los americanos miran las “amenazas” y, en particular los conservadores como Bush y su equipo, prefieren discutir amenazas exteriores tales como la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo y los estados canallas. Las consignas europeas son la “global governance”, el “projecting stability” y la “managing globalization”.

La discusión sobre el significado de la administración Bush para Europa iba más allá de un simple cambio de personal en Washington, necesitan saber si las políticas de cada lado del Atlántico estaban guiadas por prioridades divergentes. Entre la intelectualidad europea era casi unánime la convicción de que estadounidenses y europeos ya no compartían la misma “cultura estratégica” [Kagan, 2003:10]

El punto de vista tradicional

Tradicionalmente, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Europa y Estados Unidos son descriptos como socios estratégicos, una relación central para la gobernabilidad global [Everts, 2001].

Esta comunidad de valores e intereses explica por qué europeos y americanos pueden acordar frecuentemente sobre lo que constituye una conducta aceptable en la arena internacional. En contraste, otros países como China, Rusia o Indonesia enfatizan la integridad territorial de los Estados existentes, amenazando a los extranjeros sobre la interferencia en sus asuntos internos.

Lo que está más allá de toda discusión es que los países europeos, tanto individual como colectivamente en la Unión Europea, son los mejores aliados que Estados Unidos podrá conseguir. Igualmente, Estados Unidos es de lejos el más cercano e importante socio para los europeos [Everts, 2001].

El comienzo de una gradual divergencia puede rastrearse desde el fin de la Guerra Fría en 1989, pero parece haberse acelerado desde mediados de los '90. Estas divergencias raramente ocupan los titulares de los diarios pero obran en el trasfondo.

Los europeos están preocupados por el reciente comportamiento norteamericano en varias áreas:

- El largo rechazo norteamericano a pagar sus obligaciones con Naciones Unidas. A pesar del acuerdo alcanzado en diciembre de 2000, la actitud norteamericana hacia Naciones Unidas dejó mucho que desear.
- Este desinterés norteamericano respecto a sus obligaciones externas de ayuda llevó a un drástico recorte en el apoyo norteamericano a los esfuerzos globales para aliviar la deuda y sustentar los proyectos multilaterales de desarrollo.
- La política norteamericana de confrontación con los “estados villanos” produjo conflictos estériles con los estados periféricos.
- Muchos europeos contabilizan que la orientación pro israelí en el Medio Oriente ha impedido los esfuerzos para lograr un acuerdo de paz aceptable para todas las partes [Everts 2001: 4].
- La disminuida pero todavía existente tendencia, especialmente de parte del Congreso, a usar sanciones económicas unilaterales.
- El rechazo norteamericano a ratificar importantes tratados y convenciones legales, incluido el Tratado de Eliminación de Minas Terrestres, el Protocolo de Kyoto sobre calentamiento global, el Tratado de Limitación de Pruebas Nucleares (CTBT) y el Tratado que establece la Corte Internacional Criminal (ICC).
- La determinación americana para presionar respecto al Sistema Nacional de Defensa con Misiles (NMD) en contra del trabajado tratado del ABM (Anti Ballistic Missile Treaty).

En Londres también hay una activa discusión sobre las implicaciones del unilateralismo norteamericano.

Pero los decisores norteamericanos tienen su propio rosario de frustraciones, también se encuentran desalentados por algunas acciones europeas:

- Los países europeos restan importancia a las capacidades militares. Muchos países se rehúsan a incrementar sus gastos militares.

- La endémica incapacidad europea a vencer su incoherencia diplomática y transformar la política exterior europea (CFSP) algo creíble y comprensible.
- La inexcusable demora europea en concretar la extensión territorial.
- La persistente tendencia europea a comportarse suavemente o a disgusto con los regímenes antioccidentales, en razón a consideraciones comerciales por sobre cuestiones estratégicas.
- La santurróna postura europea sobre cuestiones que Estados Unidos considera vitales para el diálogo trasatlántico, tal como la pena de muerte [Everts, 2001].

La política exterior revolucionaria de Bush: hacia la construcción del imperio americano

Las declaraciones de Bush y la estrategia de su gabinete fueron implantando una revisión radical de la política exterior y consecuentemente una transformación del rol global americano. La estrategia parecía estar basada en tres pilares: identificación del enemigo, intimidación del enemigo con discurso y despliegue y el uso de la violencia para eliminarlo. Junto con la doctrina del ataque anticipatorio se suman a una estrategia operacional diseñada para responder militarmente a los diferentes tipos de amenazas violentas que emergen en la segunda ronda de la guerra fría [Jowitt, 2003].

Empuñar el nuevo rol americano en el mundo después del S-11 significa adoptar la idea y la realidad de un imperio. Algunos sostienen que el momento actual es la primera vez que el mundo carece de un imperio en los últimos 5000 años. La primera guerra mundial significó el fin del imperio otomano, de la Rusia zarista, del imperio austro-húngaro y del imperio alemán. La segunda guerra mundial terminó con el imperio nazi y el imperio japonés, también con el imperio británico, el francés, el holandés y el portugués. Y el fin de la guerra fría significó la extinción del imperio soviético.

Esta política exterior imperial no es aceptada fácilmente por todos. Pero el eje de las críticas tienen como epicentro a Europa. Para oponerse al “unilateralismo” se sostiene que Roosevelt y Truman sabían que la hegemonía de Estados Unidos no podía sostenerse sin la activa participación de otras naciones. Por lo tanto crearon un sistema política global que persuadió a los otros poderes a creer que eran parte de un proyecto global [Monbiot, 2004].

“Pero los hombres que hoy gobiernan América son insaciables. No pueden entender que por qué deberían otorgar concesiones a alguien y quieren el poder global inmediatamente. Para obtenerlo, están dispuestos a destruir las instituciones cuyo propósito fue sostener su dominio. Desconocieron los pagos que debían hacer al FMI y al Banco Mundial, amenazaron la sobrevivencia de la OMC, imponiendo tarifas sobre el acero y garantizando nuevos subsidios a los granjeros corporativos y prosiguen una guerra cuyo propósito es estampar su autoridad sobre el mundo, ignorando a las Naciones Unidas” [Monbiot, 2004].

En esta perspectiva Estados Unidos es el principal enemigo del orden mundial. ¿Pero están hablando del gobierno republicano o de toda la nación americana?

Algunos teóricos críticos, como el profesor del MIT Noam Chomsky y el general chino Fu Quangyou, no dudan en afirmar que Estados Unidos está siguiendo una estrategia de imperio global. Un gran número de funcionarios e intelectuales americanos acuerdan en que Estados Unidos está creando un imperio global y favorecen ese desarrollo [Jowitt, 2003].

El creciente interés en el imperio tiene dos orígenes.

- El mayor fenómeno en la posguerra fría no fue la transición democrática sino más bien la realidad de una potencial desintegración del Estado.
- Esta desintegración del Estado está precedida, acompañada y seguida por la aparición de una “violencia irresponsable” [Jowitt, 2003].

La doctrina de la administración Bush es una respuesta positiva para la proliferación de la violencia irresponsable en un contexto de desintegración del Estado.

La hegemonía y el consenso

Según Keohane [Keohane, 1988: 52-66], la Teoría de la estabilidad hegemónica tiene dos proposiciones:

- El orden de la política mundial es creado por un único poder dominante
- El establecimiento de tal orden requiere una hegemonía continua

La teoría de la estabilidad hegemónica define la hegemonía como preponderancia de recursos materiales. Por lo tanto la potencia hegemónica debe ejercer:

- control de las materias primas
- control de las fuentes de capital
- control de los mercados
- ventajas en la producción de bienes de valor elevado

El ejercicio continuo de estos controles le permiten al líder hegemónico hacerse de varias capacidades, cuyo uso ayudará al fortalecimiento de su hegemonía:

- justificación para la expansión territorial y el imperialismo. Los cambios en la localización del control del petróleo afecta el poder de los Estados.
- puede pedir préstamos baratos; puede negar crédito a los adversarios, etc.
- puede abrir su mercado para favorecer o cerrarlo para perjudicar a los competidores.

La teoría de la Estabilidad Hegemónica predice que cuanto más domine la economía política mundial un poder de esta clase, tanto más cooperativa serán las relaciones interestatales. Para establecer una hegemonía es necesario “crear y poner en vigencia normas reguladoras del sistema” lo que significaría que la potencia hegemónica tiene capacidad de construir el orden mundial en su favor y beneficio.

Pero esta construcción no se puede efectuar en solitario ya que “el hegemóno desempeña liderazgo a cambio de acatamiento pero a diferencia del poder imperial no puede crear ni poner en vigencia normas sin un cierto grado de consentimiento por parte de los otros estados soberanos.

Por lo tanto “el hegemóno tendrá que invertir recursos en instituciones con el objeto de garantizar que sus normas preferidas guiarán la conducta de los otros países”.

Dado que no hay una correspondencia automática entre poder y hegemonía ya que raramente la asimetría de poder es tan amplia como para que una potencia, por sí sola, establezca todas las reglas del orden mundial, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica elabora una versión refinada de la definición de hegemonía que sostiene que *“la hegemonía se define como una situación en la que ‘un Estado es suficientemente poderoso como para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales y está dispuesto a hacerlo’*” [Keohane y Nye, 1977: 44].

Keohane dice que USA tuvo “dos décadas de dominación norteamericana después de la 2º Guerra Mundial”.

El motivo por el cual los estados secundarios acatan el liderazgo del hegemóno puede ser entendido acudiendo a la idea gramsciana de la “hegemonía ideológica”, que “suministra valiosas claves para ayudarnos a comprender de qué modo pueden coincidir la cooperación y la hegemonía”. Gramsci utilizó el concepto de hegemonía para expresar una unidad entre las fuerzas materiales objetivas y las ideas ético-políticas —en términos marxistas una unidad de estructura y superestructura. Robert Cox dirá que *“una estructura hegemónica de orden mundial es aquella en la que el poder adopta primordialmente una forma consensual”* [Robert Cox, 1981: 153].

“Los hegemónos necesitan del acatamiento para poder construir una estructura de orden capitalista mundial. Es demasiado costoso, y tal vez autodestructivo, conseguirla por la fuerza; después de todo, la distinción clave entre hegemonía e imperialismo es que un hegemóno, a diferencia de un imperio no domina a las sociedades por medio de una engorrosa superestructura política sino que más bien supervisa las relaciones existentes entre sociedades políticamente independientes por medio de una combinación de jerarquías de control y el funcionamiento de los mercados” [Wallerstein, 1974: 15-17].

La hegemonía se mantiene gracias a un suficiente poder militar ya que “un estado hegemónico debe poseer suficiente poder militar como para ser capaz de proteger la economía política internacional de la incursión de adversarios hostiles”.

No hace falta que ejerza la dominación militar mundial; sólo hace falta que tenga capacidad de “impedir incursiones de otros que le negarían acceso a las principales áreas de su actividad económica”.

Imperio y hegemonía; poder y autoridad

Hay un debate sobre imperio o hegemonía, un debate que está adormecido por el predominio de las ideas imperiales. Para el gobierno la política unilateral y belicista genera estabilidad sistémica en tanto limita o derrota a los enemigos de Estados Unidos, mientras que para numerosos analistas y gran parte de la opinión pública mundial provoca inestabilidad global tanto desde el punto de vista de la seguridad como de la economía internacional [Busso, 2003].

Los demócratas consideran que “en un mundo interdependiente Estados Unidos puede liderar pero no dominar”. Consideran que Estados Unidos se encuentra en un momento único en la historia de la humanidad, con su dominio político, económica y militar y asegura que en el futuro cuando exista otra distribución de poder caracterizada por el fortalecimiento de la Unión Europea y China, Estados Unidos será juzgado sobre la base de cómo hizo uso de este momento mágico” [Clinton, 2002].

Hay una diferencia entre poder y autoridad. Poder es la habilidad de obligar por la fuerza y las sanciones, hay veces en que podemos usarlo porque siempre habrá intereses y valores por los cuales vale la pena pelear. Autoridad es la habilidad de liderar y nosotros dependemos de ella para casi todo lo que tratamos de alcanzar. Nuestra autoridad está construida sobre cualidades muy diferentes a las de nuestro poder: sobre la atracción de nuestros valores, sobre la fuerza de nuestro ejemplo, sobre la credibilidad de nuestros compromisos y sobre nuestro deseo de escuchar y mantenernos comprometidos con los otros [Busso, 2003].

El unilateralismo

Tres cuestiones han forjado un nuevo clima de opinión en Washington:

- el ascenso del Congreso en la confección de la política exterior norteamericana
- la tarea de debilitamiento a los regímenes multilaterales
- un rumbo hacia un mayor gasto en defensa que en instrumentos no militares de diplomacia [Everts, 2001].

Ha surgido un nuevo clima de opinión aunque Bush diga lo contrario. Las voces más fuertes de esta escuela pueden encontrarse en el Congreso. Unilateralista es la mejor palabra para describir a este grupo. Cuando se piensa en política exterior, su énfasis está en mantener la superioridad y soberanía norteamericana. Son escépticos sobre los foros multilaterales, convenciones legales y normas internacionales. Prefieren gastar en defensa que en cualquier otro tipo de gasto internacional. Tienen a adoptar la vía confrontativa en el debate internacional. Y frecuentemente desdeñan la contribución que otros países, incluida Europa, hacen al mantenimiento del orden global y la estabilidad.

El resultado final no es el aislacionismo sino el unilateralismo. Tanto europeos como norteamericanos están incómodos. Peter Spiro escribió sobre una nueva escuela de pensamiento en Estados Unidos la que “sostiene que Estados Unidos puede elegir las convenciones internacionales y leyes que sirven a su propósito y rechazar aquellas que no les sirven”. Llama a esto “internacionalismo a la carta” [Spiro, 2000]. Chris Patten lamentó la “hostilidad neurálgica norteamericana a cualquier autoridad externa sobre sus asuntos”² [citado por Everts, 2001].

Durante la guerra fría el anti-internacionalismo fue fuertemente identificado con la cruda teoría de la conspiración y la herencia aislacionista del Tratado de Versalles como para atraer un fuerte apoyo entre las élites políticas. El anti-internacionalismo de ahora tiene una fuerte penetración intelectual. Este

2. Conferencia en el Instituto Francés de Relaciones internacionales, París, junio 2000.

anti-internacionalismo desarrolló un plan coherente para defender las instituciones americanas contra el 'abuso' del internacionalismo [Spiro, 2000].

Esta escuela³ no se opone al internacionalismo *per se* y no puede ser clasificada simplemente como aislacionista. La soberanía, en esta concepción, implica que Estados Unidos debe resistir la incorporación de las normas internacionales en su jurisprudencia.

Los Estados Unidos quedaron solos con Somalía en su rechazo a la Convención de los Derechos del Niño. Solo los acuerdos de libre comercio son bien vistos por estos anti-internacionalistas, ya que están pensados a favor de los intereses americanos [Spiro, 2000].

En primer lugar se impugna el contenido del emergente orden legal internacional como vago y como una ilegítima intrusión dentro de los asuntos domésticos. Luego se condena el proceso de creación de leyes internacionales como irresponsable y a su resultado como no forzoso. Y finalmente, se asume que los Estados Unidos pueden ignorar los regímenes internacionales como si fuera un asunto de poder, derecho legal y deber constitucional [Spiro, 2000].

El internacionalismo liberal

El internacionalismo liberal tiene un largo y honorable lugar en la política exterior americana. Estados Unidos promovió la Liga de las Naciones, Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, el GATT y la OMC y muchas otras organizaciones internacionales. Hay un alto número de organizaciones internacionales en el mundo en las que Estados Unidos participan activamente, de cooperación científica, seguridad nuclear, seguridad aérea, plazas bancarias, regulación de drogas, estándares de contabilidad, gobernabilidad corporativa y telecomunicaciones [Fukuyama, 2002].

Es necesario distinguir entre las formas del internacionalismo liberal que son primariamente *económicas*, y aquellas referidas a una dimensión *política* o de *seguridad*.

En el primer caso Estados Unidos se ha enfocado en las instituciones internacionales que promovieron el comercio internacional y las inversiones, con gran esfuerzo para crear un comercio internacional basado en reglas y un régimen de inversiones con una autoridad de decisión fuerte y autónoma. El motivo para esto es obvio: los americanos se benefician fuertemente de dominar la economía global, por eso la globalización lleva una etiqueta de "made in USA" [Fukuyama, 2002].

La contradicción entre libre comercio y dominio económico se resuelve por el hecho de que todos los países actúan en contradicción con los principios declarados de libre comercio y los europeos se destacaron por mantener los subsidios agrícolas, más que Estados Unidos. Hay una gran cantidad de áreas económicas donde los europeos actuaron unilateralmente y por medios que a veces contravienen el orden legal existente. La Unión Europea resistió durante 9 años la decisión desfavorable sobre las bananas y por más tiempo aún la referida a la carne con hormonas [Fukuyama, 2002].

El segundo tipo de internacionalismo liberal tiene que ver con la política y la seguridad. Con la excepción de los dos tratados ambientales (Río y Kyoto) todas las disputas entre Estados Unidos y Europa en los meses recientes tienen que ver con asuntos de seguridad. La Corte Criminal Internacional no parece un asunto de seguridad pero la razón del rechazo norteamericano tiene que ver con el temor norteamericano de que sus soldados y oficiales puedan ser juzgados por la Corte en el cumplimiento de sus deberes [Fukuyama, 2002].

Gran parte de la irritación europea con Estados Unidos tiene que ver con cuestiones de estilo y por el desinterés de la administración Bush en consultar, explicar, justificar y adular de la misma manera que lo hacían las administraciones anteriores. Los europeos, además, rechazan el lenguaje religioso del "eje del mal" [Fukuyama, 2002].

Adoptando acciones unilaterales sea en las tarifas de acero o atacando a Irak, la Unión Europea eleva las murallas a su alrededor y las posibilidades de una ruptura en las relaciones se tornan más ciertas. La

3. Se refiere a los nuevos anti-internacionalistas que tuvieron fuerte presencia en los medios intelectuales americanos durante el gobierno de George Bush.

mayoría de las guerras norteamericanas fueron libradas contra grandes poderes y fueron las más destructivas. “No podemos afirmar que las grandes potencias nunca volverán a pelear entre sí” [Bobbitt, 2002].

Cualquier estado tan poderoso como Estados Unidos tiene que aprender la lección de la modestia para no ser objeto de resentimiento del mundo entero. Nunca podrá recuperar la influencia que, con tantos sacrificios, alguna vez tuvo si no logra persuadir a la gente que su poder es benigno y que sus asuntos serán tenidos en cuenta [Bobbitt, 2002].

No hay régimen que Estados Unidos no pueda eliminar si quiere hacerlo. Una guerra contra Corea del Norte puede dejar a Corea del Sur en ruinas, por supuesto, pero Estados Unidos podrá emerger de las ruinas más o menos entero. Lo que no podrá hacer es la reconstrucción. “Al terminar sólo deja destrucción” [Ferguson, 2004].

Si finalmente Estados Unidos sucumbe a la presión política doméstica y se retira de Iraq y Afganistán antes de que su reconstrucción económica haya sido ejecutada, la escena no será totalmente sorprendente. “Los límites del poder americano quedarán al descubierto cuando el Terminator global finalmente admita: No volveré” [Ferguson, 2004].

1. Crisis de la hegemonía norteamericana

Es claro que todavía no aparece un hegemonía alternativo que reemplace la hegemonía norteamericana todavía vigente. Cuando hablamos de “crisis de la hegemonía norteamericana” nos estamos refiriendo a una situación en la cual aparecen múltiples actores que discuten la renegociación de los términos de la hegemonía. Uno de los problemas centrales de la diplomacia norteamericana actual es que no logra construir una agenda mundial. Si bien todos los temas se subordinan automáticamente a la crisis económica en curso, más allá de esta palanca de urgencia que implica la crisis no hay acuerdo posible, Estados Unidos no logra encolumnar a la “comunidad internacional” detrás de sus intereses, como sí lo había logrado el presidente Bush tras su consigna de guerra contra el terrorismo, consigna que dicho sea de paso mantiene la actual presidencia demócrata, aunque no como prioritaria al tope de la agenda como es lógico deducir. En una agenda determinada exógenamente, por la crisis económica, la diplomacia norteamericana no puede transformar su interés nacional en interés mundial.

Los actores que resisten la hegemonía norteamericana son varios, la Unión Europea y el BRIC son los más importantes. En este punto veremos la situación europea. El BRIC será analizado dentro del punto relativo al rol de las economías emergentes.

a. Nuevo contexto para la disputa entre Europa y Estados Unidos. Desglobalización.

Independientemente de que los medios de comunicación intentan presentar un marco de armonía en las relaciones internacionales, lo cierto es que hay una fuerte **disputa interhegemónica entre Europa y Estados Unidos** ya desde los inicios de la presidencia de Bush.

Robert Kagan, editor de la revista *Monthly Review*, ideólogo del conservadorismo norteamericano, ha escrito en “Poder y Debilidad”¹ que Europa compite con Estados Unidos por el liderazgo hegemónico pero juega el papel del débil. Por lo tanto enarbola la defensa de los derechos humanos, no invierte en poder duro, no militariza sus relaciones internacionales ni su proyecto de unidad continental y adopta un perfil progresista y democrático. Mientras tanto Estados Unidos, urgido por las necesidades realistas de la política internacional, debe hacer todo lo contrario: intervenir militarmente, incrementar sus gastos de defensa, invertir en el ejercicio de poder duro.

En esta crisis mundial la disputa entre Europa y Estados Unidos, que traspasada a datos del PBI implica una disputa entre un PBI norteamericano de 13 billones frente a un PBI europeo de 10 billones, se desarrolla en un escenario modificado. Ambas economías están siendo fuertemente azotadas por la crisis, pero la economía norteamericana tiene más abundantes recursos para lanzar paquetes de estímulo fiscal. La economía europea está angustiada por la crisis en los países de Europa del Este, amenazados por un *default* que llevaría a la quiebra a numerosos bancos de Europa occidental. Este distinto posicionamiento ante la crisis agudiza los enfrentamientos, que discuten la hegemonía norteamericana ahora en el marco de una crisis conjunta.

También asistimos al inicio de un proceso de **desglobalización**, un neologismo acuñado en enero de 2009 por el primer ministro británico Gordon Brown en el Foro de Davos y rechazado por la comunidad política mundial que sigue sosteniendo las consignas a favor de la globalización y contra el proteccionismo. Aunque son cada vez las economías que construyen barreras proteccionistas, los argumentos en contra del nacionalismo económico también se difunden cada vez más, intentando convencer sobre lo negativo de adoptar posturas proteccionistas en una crisis mundial.

Las políticas proteccionistas frenan toda posibilidad de desarrollo del comercio mundial y acentúan la tendencia al cerramiento. Pero la crisis no parece ofrecer otra opción a los países porque el inicio de un proceso de desglobalización supone un retorno hacia el sitio nacional. Puertos paralizados por la caída del comercio (el 10% de la flota comercial mundial está varada en los puertos)², proteccionismo y migración inversa hacia los países pobres son indicadores de un retroceso en la globalización. Singapur y Malasia son dos ejemplos de cómo el proteccionismo perjudica a unos trabajadores para proteger a otros³. En Singapur se prevé un éxodo de 200.000 trabajadores extranjeros. En Malasia fueron expulsados 100.000

1. Poder y debilidad. Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial, Robert Kagan, 2003, Taurus, España.

2. Ociosos, mil barcos de carga se van a hibernar, diario Clarín, 12 de abril de 2009, pág. 3.

3. ¿La crisis está matando a la globalización?, diario Clarín, 15 de marzo de 2009, pág. 4.

trabajadores indonesios para priorizar la mano de obra malaya. Tailandia está despidiendo trabajadores birmanos

Muchos países predicán la globalización para los demás, porque necesitan el comercio mundial, mientras practican políticas proteccionistas para su industria nacional. El resultado es un juego de suma cero, donde el comercio mundial se detiene y todos salen perjudicados.

En esta universalización del doble discurso, unos pocos países siguen jugando roles ingenuos en la economía mundial, entre ellos Perú, que logró la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en los últimos minutos de la presidencia Bush con la intención de colocar algunos productos en el mercado norteamericano. El presidente Obama, por su parte, no está alentando la firma de nuevos Tratados de Libre Comercio y dilata la firma de uno con Colombia, argumentando violaciones a los derechos humanos y falta de libertad sindical⁴.

Otros juegan roles que no los favorecen simplemente porque optan por mantener las reglas de juego en un escenario que invita a romper con ellas. Es el caso de México, que continúa en el Nafta y de Brasil que sigue atado a un modelo de crecimiento exportador simplemente por defender los intereses de la burguesía paulista y además porque no cuenta con los capitales suficientes para afectar el cambio, en caso de que quisiera hacerlo. China ha roto abiertamente su modelo de crecimiento y ahora intenta volcarse hacia el mercado interior, intentando que 700 millones de campesinos se conviertan en consumidores, política que hasta ahora no está dando buenos resultados⁵.

b. La alianza trasatlántica UK-

En la reciente reunión del G20 vimos actuar coordinadamente a Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón. La alianza trasatlántica entre Estados Unidos y Gran Bretaña ya se remonta a los tiempos de Anthony Blair y la guerra contra el terrorismo, donde Gran Bretaña apoyó incondicionalmente la política exterior norteamericana. Por otro lado son conocidas las reticencias británicas a la Unión Europea y su no adhesión a la unión monetaria.

Hay dos elementos que podemos tomar en cuenta:

Por un lado el fracaso militar de la intervención británica en Iraq, donde cedió el control de la zona sur chiíta a las milicias pro-iraníes de Moqtada Al-Sadr, retirando sus tropas en forma completa.

Por otro lado las movilizaciones antiguerra que se sucedieron en las islas que terminaron provocando la imposibilidad de reelección indefinida del primer ministro Blair.

En este doble contexto parecía que la alianza USA-UK estaba en su peor momento, por el bajo desempeño militar inglés y su alta dependencia de la situación política interior. Pero tras la asunción del presidente Obama y el rol conjunto jugado en la reunión del G20 podemos concluir que la alianza tiene un fuerte carácter estratégico y no está atada a elementos puramente circunstanciales.

c. Los organismos internacionales como escenario de disputa interhegemónica. Hiperactividad / parálisis

Los escenarios internacionales se están convirtiendo en expresión de una sorda lucha entre distintos actores. Ya mencionamos a la Unión Europea, pero debemos agregar también el rol jugado por los países latinoamericanos que si bien no juegan un rol rupturista y mucho menos "anti-imperialista", también están dispuestos a re-negociar los términos de la hegemonía norteamericana en la región.

La cumbre de las Américas mostró un clima de cordialidad y empatía, en un escenario supuesto de multilateralidad, un marco de actuación que Estados Unidos presenta como principio rector de la política exterior democrata. Pero a la hora de firmar el documento final no hubo acuerdo en casi ninguno de los

4. En los 7 años de la administración de Uribe Vélez hubo 18.000 desapariciones, 7163 en los últimos dos años. Sólo en Bogotá hubo 5.507 desapariciones. En los últimos 25 años fueron asesinados 2.700 dirigentes sindicales, en el año 2008 fueron asesinados 43.

5. Sending white elephants to the countryside, China Confidential, publicación del Financial Times, march 5-19, 2009.

puntos que mencionaba el borrador. Tras los saludos y las fotos nada logró consensuarse. Es de lamentar, sin embargo, que América Latina siga todavía funcionando en forma segmentada, cada país con su pliego de reclamos y sus propios intereses, sin forjar alianzas que presenten demandas conjuntas. En esta ocasión hay razones para esta separación, lo que veremos en nuestro punto siguiente.

Una situación aún peor se vivió en el G20, que había acumulado una larga serie de expectativas en el período previo, que se fueron diluyendo a medida que se acercaba la fecha de la reunión en Londres⁶.

En la reunión del G20 Estados Unidos, a través de su presidente Obama, presentó la propuesta de incentivar y promover paquetes de estímulo fiscal, como los que Estados Unidos ha implementado en su país, como medio de recuperar el crédito y reactivar la economía. La Unión Europea se manifestó en contra, prefiriendo la adopción de políticas de control y regulación del mercado financiero mundial. Es que Europa tiene plena conciencia de su incapacidad de lanzar paquetes ambiciosos de rescate que le provoquen abultados déficits fiscales que no puede sostener, en momentos en que su periferia está cerca del *default* (Europa del Este).

En general los analistas coinciden en que ninguno de los dos logró consagrar su propósito en la cumbre. La reunión del G20 sólo acordó incrementar en 3 veces la capacidad de préstamo del organismo.

En las reuniones previas a la cumbre de Londres los miembros del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) redactaron una declaración negándose a solventar la ampliación de la capacidad prestadora del FMI si no obtenían a cambio mayor capacidad de decisión en el organismo. La Argentina pidió que el organismo modificara los requisitos draconianas habituales para el otorgamiento de préstamos a las economías emergentes. Tanto Alemania como Estados Unidos, actuando ahora coincidentemente, negaron toda posibilidad de reforma del FMI, y menos aún la idea de aumentar la cantidad de votos para los países del BRIC.

Esta ampliación de la capacidad de crédito del FMI puede entenderse como un logro importante para Europa, sobretudo para Alemania. El FMI es una entidad prestadora y garante de préstamos para economías emergentes. Europa Occidental está en serios problemas por la delicada situación de Europa del Este. Si el FMI presta recursos a las economías de los Países Bálticos y de Europa oriental, éstas podrán escapar del *default* y los bancos europeos podrán sortear la crisis sin paquetes de estímulo que Europa no puede sostener. En esta postura europea hay una diferencia entre Francia, más proclive a lanzar paquetes de estímulo, y Alemania, que se niega rotundamente. Francia está muy amenazada por luchas obreras y populares en ascenso mientras que Alemania está preocupada por la situación de los bancos. El primer ministro Sarkozy cedió ante la presión de Angela Merkel, la canciller alemana.

Por lo que estamos viendo hasta ahora los organismos internacionales son un recinto de búsqueda de soluciones y salidas a la crisis, tema que recorre a todos estos encuentros. Desde la Cumbre de Líderes Progresistas en Viña del Mar, pasando por la reunión del BID en Cartagena, la cumbre de América Latina y los países árabes en Qatar, más la reunión del G20 en Londres y finalmente la Cumbre de las Américas, en Trinidad y Tobago, la crisis mundial fue el tema excluyente.

Pero cuanto más hiperactividad muestran los organismos internacionales más se acercan a la parálisis resolutive o el descrédito. En estas cumbres no se establecieron pautas operativas ni criterios comunes de acción política, "ninguna de sus resoluciones moverá al mundo un mínimo paso hacia la resolución de la crisis"⁷. Llamativamente la única cumbre que resolvió la adopción de medidas operativas fue la OTAN, que decidió incrementar la presencia militar conjunta en Afganistán. La guerra parece ser la única salida efectivamente aceptada para salir de la crisis, cosa que la teoría no desmiente.

d. América Latina como reserva de poder. El rol de Brasil en pro del statu quo norteamericano

El resultado político de la Cumbre de las Américas fue en gran medida decepcionante. De los abrazos y simpatías de los gobernantes latinoamericanos hacia el presidente Obama la lectura política indica que América Latina se posicionó rápidamente como una reserva estratégica de poder norteamericano. Si la hegemonía norteamericana está en discusión no será América Latina la encargada de romper las reglas de juego. Incluso Cuba, con los cambios de gabinete efectuados recientemente, promete adoptar

6. Large numbers hide big G20 divisions, Chris Giles, Financial Times, april 2, 2009.

7. The London summit has not fixed the crisis, Wolfgang Münchau, Financial Times, april 5, 2009.

comportamientos que sean conducentes a los requerimientos de la política exterior norteamericana. El presidente Chávez adopta una postura política cada vez más moderada frente a Estados Unidos. Y el resto de los países están lo suficientemente necesitados de capitales como para no entorpecer los movimientos norteamericanos.

Brasil es el garante de este acuerdo continental de gobernabilidad en defensa del *statu quo* norteamericano en la región. En este sentido el desempeño brasileño en el tablero internacional es todo lo complejo que requiere el juego de quien intenta transformarse en potencia regional y actor global. Si bien sostiene a Estados Unidos, garantiza sus requerimientos en nombre de él, pero sin él. Toda pretensión norteamericana de injerencia directa fue y será coartada exitosamente, como sucedió con el ALCA. Es un doble juego de una política exterior pro-norteamericana en un contexto de renegociación de los términos de la hegemonía, sin rechazos y sin una aceptación sumisa de esa hegemonía. El presidente Obama hereda unos términos de negociación continental que ya habían sido diseñados durante la administración republicana. La alianza entre Brasil y Estados Unidos se selló en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005. Y la reunión de Santo Domingo, donde se puso fin al entredicho entre Colombia, Venezuela y Ecuador por el asesinato de Raúl Reyes, fue el primer ejercicio del nuevo acuerdo.

e. De un orden unipolar a multipolar. El orden bipolar (G2). Un orden no polar.

Desde la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, el orden mundial fue calificado de **unipolar**. Estados Unidos constituía el único actor global, con intereses globales y capacidad de consagrar globalmente esos intereses. Algunos autores como Samuel Huntington sostiene que Estados Unidos pasó por un “momento” unipolar, una instancia muy breve. Inmediatamente aparecieron otros países que empezaron a construir alianza contrahegemónicas para corroer la preeminencia norteamericana. En esos momentos de crisis intenta y prolongada, muchos analistas y académicos sostienen que vamos hacia un **orden multipolar**, con varios grandes actores o grupos de actores que constituirán polos de poder en el orden mundial. Probablemente sea así, pero todavía faltan muchos indicadores concretos que nos indique que vamos hacia allí. La crisis tiene un carácter tan general que las intenciones contrahegemónicas también tienen serios problemas para corporizarse. Por ahora tenemos una economía norteamericana con un PBI anual de 13 billones de dólares, 3 veces superior a la segunda economía del mundo, la japonesa.

Más sensata parece la afirmación que sostiene que nos encontramos en un **orden bipolar consensuado**, al que algunos llaman G2, entre China y Estados Unidos. Ambos se necesitan mutuamente, sus economías estuvieron encadenadas hasta el desenlace de la crisis y la economía mundial experimentó un crecimiento inusitado en los primeros años de este siglo XXI gracias a ese fuerte vínculo entre la fábrica del mundo y el gran mercado de consumo. Pero un estudio pormenorizado del carácter de esta crisis nos indica que nos encontramos ante una típica crisis capitalista, una crisis de sobreproducción. Esto implica deducir y afirmar que el vínculo entre China y Estados Unidos se ha roto, el capital excedente que no puede realizarse es el elemento constitutivo de esta crisis. Si el vínculo entre ambos se ha roto, no habría tal orden bipolar consensuado. Otros elementos nos indican que China está monitoreando la actuación contrahegemónica del BRIC, con sus iniciativas de suplantarse al dólar como moneda de reserva mundial, una medida que fue muy mal vista por el gobierno norteamericano.

Finalmente, un reducido grupo de autores habla de un **orden no polar**, un caos sistémico. Hay bastantes razones para suponer que podríamos estar yendo hacia una situación de este tipo, sin ningún actor lo suficientemente fuerte como para imponer sus reglas, pero con varios actores con capacidad de veto sobre las intenciones de los demás. Si el mundo en realidad se está desglobalizando, un orden no polar sería muy coincidente con una economía mundial que retorna a los mercados nacionales.

Si asistimos a una crisis de la hegemonía norteamericana, deberemos analizar quiénes son los que pretenden desplazar a Estados Unidos de su situación de hegemón mundial.

2. Formación de un bloque contrahegemónico

Como contrapartida de la crisis de la hegemonía norteamericana es necesario saber si la hipótesis de Huntington sobre la probable formación de un bloque contrahegemónico está plasmándose en la realidad. En este sentido podemos plantear cuatro escenarios:

- Actores unitarios que hacen sus primeros pasos en un nuevo juego global sin constituir bloques: India, Alemania.
- Actores que se postulan para hegemones regionales y adhieren (o buscan adherir) al hegemon principal: Irán.
- Formación de bloques que aún no desarrollan abiertamente un juego contrahegemónico pero aprovechan las grietas que la crisis mundial produce en la hegemonía norteamericana: el bloque ruso-chino, el BRIC.
- Formación de bloques abiertamente contrahegemónicos: la Unión Europea.

La política exterior rusa. El saldo de la guerra en el Cáucaso.

Rusia no ha dejado de ejercer las tradicionales ambiciones imperiales que definen su interés nacional desde Pedro el Grande. La disolución de la URSS en los acuerdos de Beloveskaia Pushka impuso un impasse a esas pretensiones mientras se dirimía el nuevo modelo de acumulación que regiría y sobre todo se establecía si la nueva forma se financiaría con capitales internacionales a través de los organismos multilaterales de créditos o mediante el retorno a la acumulación primitiva. Esa impasse le significó a Rusia la pérdida de 5 millones de km² y al imperialismo occidental le significó la imposibilidad de acceder a la única tecnología de punta del régimen soviético: el aparato industrial-militar.

Los ex jefes del PCUS decidieron transformarse en accionistas de las empresas que hasta entonces dirigían y emprendieron un feroz proceso de acumulación ilegal de capital. Cuando el proceso culminó, estos nuevos burgueses establecen la distinción entre lo legal y lo ilegal y criminalizan toda tardía incorporación al proceso. En ese momento cuando las ambiciones hegemónicas volvieron a surgir.

El “impasse” también había significado la penetración de la política exterior norteamericana en el patio trasero ruso: el Cáucaso, con sus incontables yacimientos petrolíferos. Las nuevas repúblicas independientes, islámicas y petroleras, fueron presa de lo que Ahmed Rashid calificó el “nuevo gran juego” en Asia Central⁸. En síntesis, cuando el presidente Bush ordena la invasión de Afganistán en 2001, apenas un mes después de los atentados contra las torres gemelas, los países del Cáucaso ya tenían o irían a tener una fuerte presencia militar norteamericana en varios formatos: bases militares (Uzbekistán), operaciones especiales (Georgia) o alianzas estratégicas (Pakistán).

Durante los juegos olímpicos del año 2008 el gobierno norteamericano decide apoyar la invasión de Georgia a la separatista Osetia del Sur. Rusia responde rápida y contundentemente y arrasa el territorio georgiano, sin que Estados Unidos pueda asistir a su socio caucásico.

A partir de allí, recuperando posiciones en el Cáucaso, Rusia despliega una carrera contrahegemónica más ambiciosa que lo lleva a escenarios impensados anteriormente, como América Latina, en alianza “eterna” con China.

b. La política exterior china. El “nuevo juego” en Asia central. El apoyo al gobierno cingalés. El G2.

China, en una combinación de necesidad y oportunidad, desempeña un rol más audaz en el escenario internacional, siempre con cautela y cuidado en no “militarizar” las relaciones internacionales. Como bien lo dijo George Soros: “si el sistema financiero global cae, China será la ganadora”⁹.

Hace por lo menos una década que la política exterior china se manifiesta en una serie de modelos de expansión.

Ya es conocida su política de expansión geopolítica, participando exitosamente en la licitación de los puertos de entrada y salida del Canal de Panamá. La administradora de estos puertos es una empresa del EPL (Ejército Popular de Liberación), el ejército chino. Esta situación fue denunciada por los miembros republicanos del Congreso norteamericano al entonces presidente Clinton en 1999, cuando debía cumplirse con el Tratado Torrijos-Carter de 1977 y ejecutar la “reversión” de la Zona del Canal.

8. Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo Gran Juego en Asia Central, Ediciones Península Atalaya, Barcelona, España, 2001.

9. China, gran actor en la agenda de Obama, Ana Baron, diario Clarín, 29 de marzo de 2009, pág. 21.

China ha publicado un Libro Blanco para América Latina donde explicita los principios, lineamientos y objetivos de la política china hacia nuestro subcontinente. En este sentido debe comprenderse la visita del Primer Ministro Hu Jintao a Costa Rica, Cuba y Perú. En una forma casi coincidente el presidente ruso Dimitri Medvedev visitó Perú, Brasil, Venezuela y Cuba.

Ambos países están desempeñando juntos el nuevo gran juego en Asia Central, desplazando lentamente la influencia norteamericana en la región. La locomotora china, por más ralentada que esté su marcha, sigue necesitando un abastecimiento fiable de combustible fósil. El Cáucaso y una exitosa defensa del patio trasero ruso se lo proporciona.

China está interviniendo en la situación de Medio Oriente a través del apoyo a la política exterior iraní. En esto también actúa conjuntamente con Rusia. Ambos se presentan como inversores en la necesidad económica interior iraní, un país productor de petróleo que no tiene acceso a combustible barato por el atraso de su infraestructura de refinamiento. Los capitales chinos y subsidiariamente rusos colaboran en esa necesidad. Tras la guerra contra el terrorismo, Europa perdió esa posibilidad, que había utilizado en el período que va de la primera a la segunda guerra del Golfo, en virtud de su estrecha colaboración con la política republicana.

China apoya la intervención norteamericana en Afganistán ya que la política hegemónica inglesa, que dibujó los límites afganos para que cumpliera su función de estado tapón, hizo que el mapa penetrara una franja de tierra en territorio chino, de tal manera que la provincia de Xinjiang, en el oeste chino sea la única con población islámica en el país. Un Afganistán estabilizado es de sumo interés para la diplomacia china.

Propuso la adopción de una moneda alternativa al dólar como moneda mundial de reserva. Ofreció la alternativa de los *swaps* en los intercambios bilaterales con algunos países (Argentina, Indonesia y otros). Se negó con sus socios del BRIC a aportar más capital al FMI.

China posee dos trillones de dólares de reserva en el Banco del Pueblo de Beijing, que llegan a 2.3 trillones si se suman los recursos del fondo soberano (China Investment Corporation)¹⁰, lo cual le da capacidad de garantizar el valor de largo plazo de su deuda y de su moneda. China es el mayor acreedor de Estados Unidos en el mundo, dueño de casi 900 mil millones de dólares en bonos del tesoro¹¹, situación que lo ha transformado en financiador del 60% del déficit norteamericano¹². ¿Qué sucedería si China decide desprenderse de sus bonos?

Una de sus políticas exteriores debe ser destacada, para tomar dimensión de la prospectiva a largo plazo y del carácter holístico con que se mueve la diplomacia china: es la situación en Sri Lanka.

Desde hace más de tres décadas se libra en territorio cingalés una cruenta guerra civil entre la minoría cingalesa que gobierna el país y la población tamil, emigrada en tiempos de la colonización inglesa desde el subcontinente indio (estado de Tamil Nadu) para el trabajo en las plantaciones de te. Esta mayoría tamil se organizó políticamente en un ejército guerrillero llamado Tigres de Liberación del Tamil Eelam. La guerra fue cruel y sin solución a la vista. China ofreció su capacidad militar al gobierno cingalés para terminar con la sublevación tamil, ayuda que incluyó hasta aviones de combate. La histórica sublevación fue finalmente derrotada y el gobierno chino está construyendo varios puertos en la isla destinados a albergar su flota de guerra. Un país como China cuya principal característica histórica era el desprecio por el entorno (dando sentido a su etimología de "país del centro"), motivo por el cual nunca se interesó por la industria naval, occidentaliza su modelo de expansión y construye su flota militar naval¹³.

Cuando hablamos del orden mundial mencionamos la posibilidad de la existencia de un orden bipolar consensuado, el G2. China actúa como si tal orden fuera el efectivamente vigente, considera que es un actor global que debate con Estados Unidos todos los aspectos de la situación mundial que sean pertinentes. El gobierno norteamericano empieza a actuar en el mismo sentido. Aunque Estados Unidos, al igual que Europa, reaccionó airadamente frente a la propuesta de abandonar el dólar como moneda de reserva, es cierto que todos los temas importantes de la agenda mundial tienen a China como interlocutor central.

10. La crisis acelera el ascenso de China, Jorge Castro, diario Clarín, 3 de mayo de 2009, pág. 31.

11. Cumbre del G20: lejos de un nuevo Bretton Woods, Marcelo Cantelmi, diario Clarín, 28 de marzo de 2009, pág. 35.

12. Se acelera la transnacionalización del poder político en el mundo, Jorge Castro, diario Clarín, 29 de marzo de 2009, pág. 25.

13. La interesada ayuda de China, Gustavo Sierra, Clarín, 26 de abril de 2009.

c. La jugada latinoamericana del eje ruso-chino.

Ya mencionamos algunos componentes de esta política latinoamericana del eje ruso-chino en el punto anterior. Ahora debemos responder si ambos países tienen los mismos intereses en nuestro subcontinente. China maneja un amplio espectro de temas en su relación con América Latina. ¿Pero cuál es el interés ruso? Rusia tiene un intercambio comercial con América Latina 10 veces inferior al de China, incrementándose a un ritmo del 25% cada año, por un total de 15 mil millones de dólares. Pero la influencia de Rusia en el continente americano tendrá patas cortas por la crisis financiera y la caída de los precios de los hidrocarburos, su principal rubro comercial. Rusia no basa su relación con América Latina en el comercio, la clave es que sigue siendo una gran potencia militar y ambos, la región y Rusia, pueden obtener grandes ganancias en términos geoestratégicos, otro dato que abona la tesis de la multipolaridad.

Cuando Venezuela hace ejercicios navales y militares con Rusia está expresando este interés ruso. Pero también le vende armas a Brasil, México y Colombia. En sus aspectos más ambiciosos la punta de lanza rusa intenta entrar en el Orinoco, en los yacimientos de gas de Bolivia y en convenios nucleares con Brasil.

d. El ingreso de Brasil en el tablero mundial (vía BRIC).

Desde que el entonces presidente Cardoso convocó a la reunión de 19 presidentes latinoamericanos en Brasilia en el año 2000, Brasil se ha lanzado a una carrera por convertirse en líder regional. Su primer ejercicio de liderazgo fue la negativa de Itamaraty a participar activamente en el Plan Colombia y apoyar solo su aplicación al interior colombiano, evitando todo derrame del conflicto hacia el Amazonas. Por eso implementó rápidamente el Plan Cobra, militarizando la larga frontera con Colombia y estableciendo su base en la triple frontera colombo-peruano-brasileña, en la localidad de Tabatinga.

Al mismo tiempo terminó el proceso de radarización del Amazonas, con 19 radares que controlan todo el territorio. Asegurado su espacio interior y asegurado su límite exterior inmediato, comenzó a entablar una sostenida lucha por convertirse en líder regional.

Pese a oponerse al ALCA el presidente brasileño tuvo buenas relaciones con Bush y quiere mejorarlas con el actual presidente Obama.

En esta crisis en curso Brasil se ha movido diligentemente en varias direcciones:

- *como apoyo de Estados Unidos* en la preparación de la cumbre del G20. Lula estuvo visitando Washington a mediados de marzo, en los días previos a la cumbre en una visita muy resonante en los medios de comunicación. El presidente Obama manifestó que Estados Unidos necesitaba coordinar con Brasil los puntos que defenderán en el Grupo de los 20. Se crearon grupos de trabajo estadounidenses y brasileños para conciliar posturas¹⁴. Brasil reclamó el restablecimiento de los créditos en la región y también alertó sobre el costo social que genera la crisis económica mundial.
- *en conjunto con los países del BRIC* (Brasil, Rusia, India y China) mediante un comunicado donde expresaron su rechazo a aportar capital al FMI a no ser que aumentara su capacidad decisoria en el organismo¹⁵. Adicionalmente Brasil “prestó” 10.000 millones de dólares al FMI, con lo cual se transformó en acreedor del organismo¹⁶. Su preocupación por participar activamente en el grupo de grandes economías emergentes, fue denunciada por la diplomacia argentina que le critica su unilateralismo en las relaciones intra-Mercosur.
- *como líder regional* en la Cumbre de las Américas actuando de vocero de Cuba ante Estados Unidos. Raúl Castro ha dicho públicamente que quiere que Lula “sea su vocero y mediador ante Obama en esta Cumbre”¹⁷. También llevó la propuesta de abandonar el dólar como moneda de canje en el comercio intrarregional, tal como lo había con la Argentina en el comercio binacional. El trabajo diplomático realizado en la Cumbre fue resaltado por todos los medios y analistas. Y finalmente se adhirió a la propuesta china de abandonar el dólar como moneda de reserva mundial.
- *como potencia energética*: Después de una inversión de más de mil millones de dólares Brasil quedó

14. Lula a Obama, en la Casa Blanca: “rezo más por usted que por mí”, diario Clarín, 15 de marzo de 2009.

15. Los países emergentes se plantan y exigen mayor poder en el FMI, diario Clarín, 15 de marzo de 2009.

16. Claves para entender la Cumbre de las Américas, Rosendo Fraga, diario Clarín, 12 de abril de 2009.

17. Idem.

colocado como octavo productor mundial de petróleo y se transformó en una potencia energética. Las nuevas cuencas productivas descubiertas son el campo de Tupí, el 8 de noviembre de 2008; el campo de gas Júpiter, en enero de 2009; el Campo Carioca/Pan de Azúcar, el 14 de abril y el campo de Guará el 13 de junio¹⁸.

e. La situación de Medio Oriente: la persistencia de Hamas. La crisis de Irak. El pantano afgano. La política exterior iraní.

Otro escenario contrahegemónico está asomando en Medio Oriente, a varias décadas del momento inicial de 1948. Este escenario tiene varios componentes y procesos:

La fracasada ofensiva israelí de enero, realizada bajo el silencio de la diplomacia norteamericana, lo que muchos interpretaron como un guiño aprobatorio del ya designado presidente Obama, no logró la caída del gobierno en la Franja. El grupo Hamas experimentó un crecimiento de su capacidad política y operativa¹⁹, pasando de ser un referente antiisraelí a gobierno cuasi-nacional y de grupo terrorista a milicia popular.

En un momento de la ofensiva surgió la posibilidad de intervención de las milicias del Hezbollah, portadora de la política exterior iraní, que se está transformando en líder regional.

Si Hamas ha logrado resistir la ofensiva israelí, a pesar de los terribles costos que le significó, muy superior ha sido el saldo a favor del Hezbollah en la incursión israelí del año 2006, la primera derrota del ejército israelí en su historia. Como resultado de ambos procesos el desprestigio y la caída de la legitimidad israelí se acentuaron fuertemente. En contrapartida, creció la influencia iraní.

Si le sumamos el escenario de Iraq, con el impasse logrado por Estados Unidos a fin de evitar una retirada vergonzosa, la situación no es mejor para la diplomacia norteamericana. Gran Bretaña se retiró del sur iraquí y Estados Unidos, responsable de la ocupación del triángulo sunnita, negoció con los clérigos chiítas y el gobierno iraní una disminución de la insurgencia antinorteamericana para lograr la estabilidad del régimen. Desde los terribles enfrentamientos librados por las milicias de Moqtada Al Sadr en Fallujah el camino de la diplomacia armada iraní ha sido duro, largo y ganancioso.

El nuevo gobierno de Obama envió una carta al gobierno de Teherán ofreciendo la apertura de una "nueva era en las relaciones bilaterales", aunque acusándolo en el mismo texto de apoyar al terrorismo y desarrollar armas nucleares²⁰. Aunque en ese momento Irán rechazó la oferta, una semana después pudo verse un acercamiento de ambos países en la reunión de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS)²¹ a raíz de la común preocupación por la situación afgana, un escenario que ensombrece las perspectivas de expansión iraní²². En concreto Rusia, China, India e Irán formarán un grupo de contacto que monitoreará la situación en Afganistán y Pakistán. Finalmente Irán asistió como invitado a la Conferencia Internacional sobre Afganistán en La Haya²³.

Si el conflicto palestino-israelí, la expansión del Hezbollah y la guerra en Irak favorecen el posicionamiento iraní, la guerra en Afganistán molesta y perjudica a todos. El talibán es un actor alineado con ningún centro de poder y toda su periferia se siente amenazada. Su penetración en Pakistán a través de la frontera común y por la vía ideológica de las *madrassas* no hace más que corresponder a su origen material e histórico. Rusia, China e Irán, los miembros centrales del grupo de Shanghai, acompañan a Estados Unidos, por distintos motivos, en la ofensiva contra los guerreros pashtunes. Varios legisladores norteamericanos escribieron una carta al presidente Obama aconsejándole, por razones históricas, no insistir con la militarización del escenario afgano²⁴.

18. Brasil petrolero, Gustavo Sierra, diario Clarín, 6 de julio de 2008.

19. El nuevo Hamas, revista Veintitrés, enero 2009, Buenos Aires, págs. 16-18.

20. Irán rechazó la oferta de Obama y pidió cambios reales en su política, diario Clarín, 22 de marzo de 2009.

21. La OCS es un grupo de seguridad regional que integran Rusia, China y varios países centroasiáticos, donde Irán es país observador.

22. Obama refuerza la ofensiva en Afganistán y se acerca a Irán, diario Clarín, 28 de marzo de 2009.

23. Reunión clave en La Haya entre antiguos adversarios, diario Clarín, 28 de marzo de 2009.

24. Idem.

f. Impacto de la crisis en los proyectos contrahegemónicos. La debilidad europea por la crisis del este.

La magnitud de la crisis económica impacta negativamente en los proyectos que buscan aprovechar el impasse norteamericano. No todos los países están afectados de igual manera ni con la misma intensidad. Si los países de América Latina se ven menos afectados por los primeros coletazos de la crisis, tampoco tienen grandes posibilidades, excepto Brasil, de desempeñar roles mayores en el sistema internacional. Pero incluso entre los países del BRIC, la vanguardia de las economías emergentes, Rusia no tiene capacidad comercial o financiera de penetración mundial y China sí, por su alta tasa de ahorro interno.

La Unión Europea se encuentra en una situación incómoda, por el efecto que un *default* en Europa del Este puede provocar sobre su sistema bancario. Siendo el proyecto contrahegemónico más desarrollado y consciente, la continuidad del proyecto europeo depende de la situación en los países bálticos y en otras economías del este. La situación alemana, con una caída del 3.8% del PBI en el primer trimestre de 2009, hunde a toda Europa en una recesión más profunda de lo esperado y con indicadores que doblan la caída norteamericana. Italia cayó un 5.9%, Francia un 1.2% y España un 2.9%²⁵.

Letonia, el ex tigre del Báltico, es ahora uno de los Estados al borde del colapso. Después de un crecimiento del 14% del PBI, que cerró todo debate político mientras el dinero europeo para el proceso de "convergencia" fluía con facilidad, experimenta un fuerte desencanto con la Unión Europea, un desempleo del 21%²⁶ y una caída esperable del PBI en 2009 del 12%²⁷. Los planes de rescate empeoraron la situación. A fines de 2008 el gobierno firmó un acuerdo con el FMI y la banca europea por 7.500 millones de euros que significó un ajuste severo sobre su economía. Entre otras cosas el acuerdo incluía una reducción del 20% en los salarios de los empleados públicos.

La experiencia letona está dejando en claro que la Unión Europea siempre fue un acuerdo asimétrico con centralidad franco-alemana que buscaba mano de obra barata y el establecimiento de un patio trasero en las nuevas economías post-soviéticas. La recesión puso al descubierto las diferencias entre las economías grandes que pueden aplicar remedios contracíclicos, políticas de estímulo fiscal y defensas proteccionistas, y las periféricas que carecen de esa posibilidad y deben efectuar ajustes fiscales para cumplir con sus cronogramas de ingreso a la eurozona o quedan atados a la condicionalidad de los planes de salvataje del FMI²⁸.

En esta situación, los países occidentales tienen problemas en acudir en auxilio de sus nuevos socios. Alemania ha expresado reiteradamente su negativa a solventar soluciones colectivas, una postura más intransigente que Francia, dado que sus bancos están muy expuestos. La banca austríaca prestó al Este un monto cercano al 80% del PBI nacional, configurando el caso más extremo²⁹. Grecia está tratando de reducir su nivel de exposición en los Balcanes, Suecia está impactada por los países bálticos. Los bancos de Francia, Italia, Alemania y Bélgica entraron en el furor prestamista que dio origen a la burbuja financiera convirtiendo a Europa del Este en la versión europea del mercado subprime norteamericano. Este año vencen deudas con los bancos europeos por un monto de 400 mil millones de dólares.

3. Crisis internacional de gobernabilidad

Las primeras consecuencias políticas de la crisis económica mundial fueron la caída de distintos gobiernos, tanto en el occidente europeo como en el este. Islandia, Letonia, Hungría, Checoslovaquia. A esto se suma la inestabilidad política en Grecia o Irlanda. O la combatividad obrera que caracteriza a Francia, la lucha colonial que experimenta el Departamento de Ultramar francés, la expansión de la crisis tailandesa en el ASEAN, etc.

El Secretario General del BID, José Miguel Insulza resta importancia a estas crisis políticas, argumentando que aunque caigan muchos gobiernos el régimen democrático seguirá en pie³⁰, el probable

25. La caída de Alemania lleva a Europa a una recesión sin precedentes, diario Clarín, 15 de mayo de 2009.

26. Letonia, termina la ilusión y nace una cortina de hierro económica, María Laura Avignolo, diario Clarín, 8 de marzo de 2009, pág. 24.

27. Europa del Este, el nuevo frente de la crisis mundial, diario Clarín, 1 de marzo de 2009.

28. Idem.

29. Idem.

30. La crisis puede provocar explosiones sociales, diario Clarín, 15 de marzo de 2009.

efecto dominó es preocupante por lo extendido y rápido del proceso. La situación en el Departamento de Ultramar francés, en Europa del Este y en el Sudeste asiático no da pie a optimismos.

a. Caída de gobiernos (Europa Oriental, Islandia, países bálticos, sudeste asiático).

Islandia fue el primer país en experimentar una crisis de gobierno como consecuencia del *crash* económico. Tras 18 años de gobierno conservador, asumió interinamente un gobierno de coalición entre socialistas y verdes que luego ganó las elecciones realizadas el 26 de abril de 2009. El partido de la Independencia (conservador) tuvo el peor resultado electoral desde 1944³¹.

La situación de inestabilidad política no apareció ligada exclusivamente al estallido financiero sino que arrastra antecedentes previos, como la prolongada ingobernabilidad del régimen griego, síntoma temprano de la proximidad de fracturas profundas en el proceso de acumulación capitalista mundial.

Por supuesto la situación en **Europa del Este** resume en sí todo el mosaico de ingobernabilidad que recorre los regímenes políticos. Cayeron gobiernos en Lituania, Hungría y Checoslovaquia; hay crisis políticas graves en Ucrania, Polonia y Grecia; hay movilizaciones, protestas y caída de la legitimidad en los **países bálticos** y en los Balcanes. Llamativamente en Moldavia³² y Rusia³³ se sostiene la popularidad del viejo Partido Comunista.

La situación de ingobernabilidad también tiene una fuerte expresión en la frágil situación del sudeste asiático, basada en la ilegitimidad del régimen tailandés. Tailandia está gobernada por el Partido Democrático, la fachada institucional de una dictadura militar promonárquica que expulsó del poder al Primer Ministro Thaksin Shinawatra e instauró un régimen de represión civil basada en la movilización callejera de los “camisas amarillas”. El depuesto primer ministro apeló a la movilización para volver al gobierno y así surgieron los “camisas rojas”, cuya función originaria fue apoyar el retorno de Shinawatra al gobierno. Al calor de los acontecimientos fueron independizándose políticamente y comenzaron a elaborar su propio programa político democrático³⁴. La ruptura de la convención de la ASEAN por la intromisión de los camisas rojas³⁵ expresa un salto adelante no sólo en la magnitud (cuantitativa) de la lucha política sino también en la utilización de nuevos escenarios “globales” y de formas organizativas (ni partido ni guerrilla) hasta ahora poco frecuentes en la vida política contemporánea más reciente (cualitativa).

En el **Reino Unido** el Partido Laborista está jaqueado por la crisis política y la renuncia del presidente de la Cámara Baja, Michael Martin, es la primera de ese tipo desde 1695.

b. Fuerte impacto de la crisis política de Europa oriental en la eurozona.

Ya mencionamos el hecho de que la crisis económica en Europa del Este se ha convertido en preocupación central de las economías europeas. Entre ellas la de Suecia, encadenada a la crisis de Letonia y la de Suiza, encadenada a la crisis de Hungría³⁶.

Pero debemos agregar el componente inmigrante en la fuerza de trabajo que alimentó el crecimiento centroeuropeo en las últimas décadas. Estos trabajadores se consideran “ciudadanos de segunda” y forman parte de los primeros pelotones en engrosar el ejército de reserva. En Inglaterra e Irlanda son expulsados los polacos, en Italia los rumanos. Miles de trabajadores del sector energético británico protestaron con la consigna “UK jobs for british workers” y entraron en huelga contra la contratación de trabajadores extranjeros³⁷.

31. La izquierda triunfa en Islandia, arrasada por la crisis económica, diario Clarín, 27 de abril de 2009, pág. 27.

32. El Partido Comunista ganó las elecciones legislativas de enero de 2009, aunque el proceso electoral fue impugnado por todos los partidos (liberales) de la oposición.

33. 2 millones y medio de personas se movilizaron en toda Rusia el 1° de mayo de 2009, en muchos casos con pancartas y consignas que reivindicaban la figura de Lenin y del Partido Comunista. El presidente Medvedev y el primer ministro Vladimir Putin también impulsaron la movilización como demostración de fuerza de frente a sus aspiraciones en el escenario mundial.

34. Los camisas rojas luchan por una verdadera democracia, Giles Ji Ungpakorn, The Guardian, 13 de abril de 2009.

35. Una protesta obligó a líderes asiáticos a huir en helicóptero, diario Clarín, 12 de abril de 2009, pág. 23.

36. Hungría recibió 5 mil millones de dólares en préstamos del Banco Central Europeo. El gobierno de Ferenc Gyurcsanic busca rebajar el gasto público, reducir el déficit presupuestario, congelamiento salarial y supresión de bonificaciones a los empleados públicos.

37. La explosión del desempleo, Ignacio Ramonet, Le Monde Diplomatique, marzo 2009, pág. 11.

Más grave aún que el efecto dominó que el posible default bancario en el este producirá en la economía occidental es el impacto que la ingobernabilidad de los regímenes políticos de los ex países socialistas está volcando sobretodo en Francia, el país con un mayor nivel de protesta laboral y social de Europa occidental.

Los países de Europa oriental tienen una tradición de democracia liberal muy reciente y deficientemente institucionalizada. Los años de apogeo de la burbuja financiera, con índices de crecimiento asiáticos, no permitieron que las instituciones del régimen político se afianzaran y tampoco dieron lugar a una preocupación por construir la cultura cívica, formar la opinión pública o fomentar el debate político. Ahora, en momentos en que el modelo de acumulación demuestra la fragilidad que siempre había tenido, estos países que forman parte de la Unión Europea ampliada a 27 miembros, expandirán la fragilidad política por una superficie política lisa y sin fronteras.

Adicionalmente cada país tenderá a adoptar posturas anticomunitarias, nacionalistas y proteccionistas, descargando las consecuencias de la crisis sobre los socios europeos de menor importancia y peso político, con lo cual el proceso de disgregación europea convivirá con la crisis política.

Este proceso europeo se asienta sobre una previa fragilidad de la identidad europea, manifiesta en la imposibilidad de sancionar la Constitución por el voto negativo del electorado francés, posterior a la negativa danesa. El proceso de integración europea encontró en la imposibilidad de sancionar una constitución común un freno ineludible, significaba que los europeos no creían formar parte de una misma comunidad política. El panorama retrocedía varias décadas en la historia.

Luego siguieron las manifestaciones violentas de los árabes franceses contra el gobierno y contra Sarkozy en el momento de su asunción más las reiteradas huelgas generales contra los planes de ajuste. Procesos similares han recorrido la geografía europea más diversa, como los enfrentamientos de los *okupas* con la policía en Dinamarca o las grandes huelgas en Italia. En este escenario europeo tan teñido por el proceso francés, la crisis económica no hizo más que acelerar y expandir los indicadores previamente existentes.

c. Doble impacto en Rusia (de Europa oriental y de los países bálticos).

La situación rusa experimenta algunos indicadores de debilidad en el terreno político. La crisis en Europa oriental lo golpea directamente, por motivos históricos, culturales y geográficos. El 23 de febrero se reunieron los responsables de los bancos centrales de Polonia, Hungría, Rumania y la República Checa, todos ex países soviéticos con monedas flotantes, para sostener sus debilitadas monedas. Ese día las acciones de los bancos escandinavos cayeron por el temor a que la debilidad de las monedas de estos países lleve a un default generalizado en sus deudas contraídas con bancos occidentales. Hasta el momento Hungría, Islandia, Ucrania y Letonia han pedido ayuda al FMI, que espera una segunda oleada que al parecer encabezará Rumania³⁸.

La oleada de movilizaciones en protesta contra la crisis también ha llegado a Rusia, doblemente impactada por la crisis en Europa del Este y en los Países Bálticos, ambas geografías íntimamente ligadas a su historia política.

d. Cambios de régimen de partidos (México), cambios de régimen político (Tailandia).

Algunas consecuencias políticas de esta crisis pueden aportar elementos progresivos para el desarrollo político.

- En el caso **mexicano** el régimen de partidos en los últimos quince años se conformó en forma tripartita: el PRI (Partido Revolucionario Institucional), el PAN (Partido de Acción Nacional) y el PRD (Partido de la Revolución Democrática). La explosión de este régimen se inició en la huelga docente de Oaxaca y continuó en la lucha contra el fraude electoral en la elección presidencial y culminó con el movimiento en defensa del petróleo. La crisis mundial confirmó la fragmentación de este sistema de partidos.

38. La onda expansiva de la crisis en Europa del Este, Claudia Cinatti, La verdad obrera, Buenos Aires, 2 de abril de 2009, pág. 13.

El gobierno de Felipe Calderón nunca logró remediar la falta de legitimidad con que asumió tras el fraude electoral. Calderón enfrentó esta situación con contrarreformas estructurales (Alianza para la Calidad Educativa) y una orientación represiva con creciente militarización, bajo la excusa de la lucha contra el narcotráfico.

Esta forma de gobernar se convirtió en el principal factor de inestabilidad de la política nacional.

El “presidente legítimo” López Obrador está a punto de abandonar el PRD, por el carácter abiertamente conciliador de su aparato, ahora en manos del ala derecha de Jesús Ortega. La lucha contra el fraude desnudó las diferencias entre los candidatos electos que se aferraban al cargo, y la postura de AMLO que, denunciando el fraude, impugnaba al régimen. López Obrador quedó solitario al frente de un reclamo que perdía fuerza. Al igual que el proceso francés de formación del Partido Anticapitalista, AMLO está pugnando por la conformación de un polo que nuclea la amplia vanguardia dispersa que habita el costado izquierdo del arco político. El régimen de la “alternancia”, vigente desde 1994, está por caer.

El PRI se prepara para ganar las próximas elecciones legislativas del 5 de julio, regresando al centro de la escena nacional con su paquete liberal intacto. La desesperación que domina al PAN lo empuja hacia un acuerdo con el PRI a cualquier precio para no quedar al margen de la competencia política.

Las posibilidades de que el bloque de izquierda se desarrolle son inmejorables en un panorama donde la presidencia del PAN estará jaqueada constantemente por la presión ultraliberal del PRI, en un contexto de crisis mundial que encuentra a México encadenado a la economía norteamericana vía NAFTA.

El partido de gobierno abona en teoría una insólita liberalización de la economía mientras experimenta en la práctica una parálisis política. El partido de oposición domina el Congreso y condicionará la política presidencial en un juego de pinzas entre las consignas liberales (mediante las cuales acordará con el PAN) y la adopción de posturas proteccionistas sorprendentes (mediante las cuales jaqueará al PAN).

En **Tailandia** el grado de movilización de los camisas rojas demostró su capacidad en la cumbre de la ASEAN. Los “camisas rojas” expresan el odio de la sociedad civil contra los abusos del gobernante Partido Demócrata, pero también expresan una respuesta al rechazo social de los medios de comunicación y la comunidad académica. El compromiso entre los camisas rojas y el depuesto primer ministro Thaksin Shinawatra está signado por la inestabilidad. Frente a la debilidad de la alianza monárquico-militar-demócrata, las elites intentarán negociar con Thaksin para separarlo de los camisas rojas.

Pero los apoyos a la alianza de gobierno también se expresan en una modalidad callejera, los camisas amarillas. Estos militantes reciben el apoyo de los medios de comunicación, de la comunidad académica y de varias ONGs. Apoyaron el golpe de Estado de 2006 y destrozaron el palacio de gobierno. En el 2007 bloquearon los aeropuertos internacionales. Algunos de sus miembros fueron nombrados ministros y nunca fueron castigados por sus crímenes.

Si en algunas ocasiones la lucha de clases es lucha de calles, Tailandia es el mejor ejemplo. Es probable que la burguesía logre cooptar a Thaksin para sus proyectos ya que la crisis mundial necesitará consenso entre las elites para que las consecuencias sean más exitosamente descargadas sobre los trabajadores. El éxito político en la superestructura deberá superar la prueba de la disputa política en las calles de Tailandia.

Llamativamente, aunque los métodos con que se resuelva la crisis sean revolucionarios (movilización armada), el objetivo político es limitado: regresar a la democracia. Pero las reglas de la movilización política no podrán establecer un límite tan preciso y claro, la inestabilidad tenderá a derramarse y los actores políticos serán parte de un juego cuyas reglas de juego no podrán controlar.

e. Interrogante sobre China, acentuación del rasgo represivo.

China experimenta el renacer de una vieja disputa entre el ala conservadora, que prefiere volcar a China hacia el mercado interior y el ala reformista, que pretende reposicionar a China en el mercado mundial. Ambos sectores están empatados, las políticas tienen un cierto sesgo ambivalente y crecen los enfrentamientos entre quienes responden a Xi Jinping, habitualmente mencionado como posible sucesor

de Hu Jintao y su rival Li Keqiang, el protegido de Hu Jintao³⁹. Los analistas no encuentran todavía señales de un debilitamiento en el sistema de toma de decisiones, pero los ingredientes están planteados.

En 2007 el crecimiento fue del 12%, en 2008 se desaceleró al 8% y en 2009 caerá al 6,5%. China necesita mantener un crecimiento superior al 8% para conseguir cierto grado de estabilidad social. Hasta ahora la respuesta china apeló a la combinación de medidas keynesianas de fomento del mercado interior y expansión capitalista al exterior, aun en medio de la crisis⁴⁰. Durante 2008 las exportaciones chinas siguieron expandiéndose gracias al ingreso a nuevos mercados en economías en desarrollo. Pero el malestar laboral se extiende y ya ha habido una oleada de protestas para exigir el pago de salarios, con bloqueos de carreteras y piquetes en las fábricas⁴¹.

El gobierno creó fuerzas especiales de elite para combatir las manifestaciones opositores y los reclamos sindicales, en momentos en que la caída de las exportaciones, los despidos y el cierre de empresas son los indicadores más preocupantes del impacto de la crisis mundial⁴². Cada uno de estos escuadrones tiene 600 miembros y han sido desplegados hasta ahora en 36 ciudades, paso previo a su instauración en todo el país.

f. Diseminación de formas ilegales de acumulación y de reparto de la renta nacional y/o mundial: fortalecimiento del narcotráfico, “legalización” del lavado de dinero, incremento del crimen transnacional, expansión del pandillerismo. La piratería en el cuerno de Africa.

Ningún sector social acepta pasivamente la exclusión social, buscará reingresar a su participación en la renta nacional. Si los mecanismos de reproducción económica “normal” están vetados, participará en un reparto ilegal de la renta. Esta explicación, habitualmente utilizada por los analistas de seguridad interior, es pertinente para el análisis de la política internacional, en un sentido más amplio.

1. *Lavado de dinero*: si el sistema financiero mundial está experimentando una crisis de insolvencia y el crédito es inviable, el narcotráfico puede ser un buen aportante para la dinámica de crecimiento o inversión de algunas industrias o entidades financieras⁴³. Al mismo tiempo las economías necesitadas de financiamiento buscarán vías menos reguladas para el ingreso de capitales, como leyes amplias de blanqueo que, en algunos casos, licúan la evasión fiscal⁴⁴.

2. *El crimen organizado*: debatiéndose en una crisis de identidad, cada país europeo reacciona frente a la crisis económica como mejor puede, intentando descargar la crisis sobre los ex países comunistas. En este contexto mejorarán las condiciones de oferta de mano de obra barata para el crimen organizado, los gobiernos no avanzarán en la integración de sus políticas de seguridad, criminalizarán las políticas migratorias y forzarán a la ilegalización de la participación en la renta nacional. En un territorio social cada vez más violento, el crimen organizado adoptará un perfil para-estatal crecientemente sólido. Los gobiernos estarán más permeables a la penetración del narcotráfico, vanguardia de la expansión del crimen organizado, y militarizarán sus políticas de seguridad (que pasarán de nacionales a regionales)⁴⁵, extendiendo el fenómeno más allá de las fronteras, aún cuando busquen el efecto contrario.

3. *El pandillerismo*: Los altos niveles de desempleo y la crisis social en territorios ya previamente deteriorados por un crecimiento económico reciente que incrementó la desigualdad, fortalecerán los mecanismos de apropiación ilegal de la renta. La crisis en las remesas centroamericanas, montada sobre un fenómeno de pandillerismo internacionalizado, más el retorno de los migrantes, ahora desocupados en sus países de origen, hará presión sobre sus débiles economías y, por extensión, sobre el sistema carcelario norteamericano.

39. Editor's View, James Kynge, editor de China Confidential, publicación del Financial Times, march 19-april 1, 2009.

40. Las contradicciones del desarrollo chino, Norberto Emmerich, en <http://www.inisoc.org/china.htm>

41. Una alternativa marxista a la crisis del capitalismo, parte III, documento de la corriente El Militante, www.elmilitante.org

42. China teme disturbios a causa del desempleo, La Prensa Gráfica, 12 de febrero de 2009.

43. “La crisis financiera ha hecho más difícil la lucha mundial contra el lavado de dinero del narcotráfico”. Lo dijo el director general de la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), Antonio María Costa, en el comienzo de la 52° sesión de la Comisión sobre Drogas Narcóticas (CDN) de la ONU, realizada en Viena el 11 de marzo de 2009.

44. “Hoy tienen la oportunidad para blanquear esa situación, sobre todo porque éste es un perdón fiscal. No se les está preguntando cómo lo ganaron ni van a tener que responder por lo que omitieron pagarle al fisco en otros períodos”, aseguró Ricardo Echegaray, titular del ente recaudador argentino, la AFIP.

45. La propuesta de seguridad del presidente Obama para América Latina pasa por la sanción de un acuerdo multilateral de lucha contra el narcotráfico.

4. *La piratería*: el caso somalí, amplificado por la prensa mundial, es el mejor y más claro ejemplo de acumulación ilegal políticamente inducida. Cuando desapareció el gobierno somalí en 1991 los buques europeos utilizaron sus costas para verter residuos nucleares; también saquearon los mariscos, principal recurso económico de la población⁴⁶. Los “guardacostas voluntarios de Somalía” comenzaron su actividad intentando frenar la pesca ilegal en defensa de los pescadores locales. Cuando se vio comprometido el transporte del 20% del petróleo mundial por el Cuerno de África comenzó la guerra contra la piratería⁴⁷.

4. El rol político de las economías emergentes

a. Ralentamiento de la crisis, con regímenes políticos nuevos (A.L.). ¿Vigencia del “efecto desacople”?

- *Ralentamiento de la crisis*: en general los analistas coinciden en afirmar que la crisis está llegando pausadamente a algunas economías emergentes de América Latina. Por las crisis económicas y el *default* algunas economías quedaron desvinculadas del sistema financiero mundial (Ecuador, Argentina) y ajenas a las políticas económicas de ajuste. El modelo de crecimiento económico basado en el alto precio de los *commodities* hizo que estos países emergentes vivieran un *boom* de exportaciones que equilibró e hizo olvidar la dependencia estructural del financiamiento externo. Cuando la burbuja económica mundial estalla en el año 2007 retorna la inflación y el estrangulamiento externo vuelve a tornarse determinante. La “maldición de los recursos”, la teoría que afirma que los países que asisten a un proceso de auge de recursos naturales padecen un síndrome de lentificación del desarrollo, demostró nuevamente ser cierta⁴⁸.

- *El cambio en los regímenes políticos*: un motivo más fuerte que el “ralentamiento” tiene que ver con el cambio de los regímenes políticos. El cambio tuvo origen en la prolongada ineficacia y crisis de las jefaturas latinoamericanas que sucedió a la aplicación del Consenso de Washington. Su primer indicador fue la asunción del presidente Chávez en 1998, inmediatamente después el surgimiento del liderazgo brasileño, ambos incentivados por la política norteamericana alrededor del Plan Colombia. Las conversaciones iniciadas entre el Mercosur y el Pacto Andino para crear un acuerdo de integración de 300 millones de consumidores fue un dato alentador, motorizado por ambos países. Luego sobrevino el cambio de régimen en Bolivia, con la candidatura del presidente Evo Morales tras el derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Losada y finalmente en Ecuador, tras la caída de Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, con el presidente Rafael Correa. Los presidentes Chávez, Morales y Correa estabilizan la situación andina y los nuevos regímenes políticos “alternativos” pueden postularse como factores preventivos ante la crisis.

- *El efecto desacople*: casi todos los gobiernos latinoamericanos (Ecuador, Brasil, Argentina) adhirieron a la teoría del “desacople” mediante la cual las economías latinoamericanas no se verían afectadas por la crisis mundial, por su desenganche de las instituciones multilaterales de créditos y en general del sistema financiero mundial.

A medida que se sucedían los rescates de los bancos en Estados Unidos varios gobiernos y economías filokeynesianos comenzaron a celebrar el fracaso del neoliberalismo y el “desacople” de sus economías respecto a la crisis mundial. Muy pronto el desacople se tornó en necesidad de “reinsertarse”, vía provisión de créditos para evitar la crisis.

b. América Latina, políticamente ligada a la órbita norteamericana. ¿Chávez? ¿Evo? ¿Correa?

La preocupación de todos los líderes latinoamericanos por mostrar una versión armoniosa de las relaciones con el nuevo gobierno norteamericano, convirtió a la Cumbre de las Américas, realizada en Trinidad y Tobago durante el mes de abril de 2009, en un escenario de relanzamiento del liderazgo hegemónico. Es cierto que los datos antecedentes a la reunión no hacían presagiar grandes sorpresas excepto la probable (y muy anunciada) irrupción intempestiva de Evo Morales a favor de Cuba, que finalmente no se concretó.

46. El sueño de ser pirata, Guadalupe Galván, El Universal, 18 de abril de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/167293mail.html>

47. Nos mienten sobre los piratas, Johann Hari, The Independent, 5 de enero de 2009.

48. ¿Por qué los países ricos son tan pobres? La paradoja de la plenitud y la maldición de los recursos, Norberto Emmerich, Pensamiento Cooperativo y Mutuo, publicación del Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo, Buenos Aires, Año 1, N° 1, pág. 51 y ss.

La reunión no giró en torno a Cuba y su ingreso a los organismos multinacionales del continente, como la OEA, sino a la figura del presidente Barack Obama y las expectativas sobre el rol norteamericano en el sistema internacional. Todo el arco político "alternativo" latinoamericano adoptó una postura diplomática exultante y jubilosa ante la centralidad del presidente Obama en la reunión.

A la hora de firmar el documento final, el borrador presentado no encontró apoyo en ninguno de los países, por lo cual la Cumbre terminó sin pena ni gloria, sin consecuencias significativas y sin convertir a América Latina en un desafío al liderazgo norteamericano.

Adicionalmente se debe destacar el hecho de que no hubo ningún indicio de actuación diplomática común, ni siquiera para el posicionamiento del tema Cuba en la agenda de la reunión. El presidente Lula fue encomendado por Raúl Castro para intermediar con Estados Unidos a nombre de la isla. Estados Unidos no varió un ápice de lo anunciado por el presidente Obama en su discurso ante el Congreso Nacional Cubano en Miami, cuando lanzó su documento "For a new partnership in Americas". Posteriormente a la Cumbre el Departamento de Estado reiteró la postura norteamericana: Cuba debía dar las primeras señales de cambios rotundos en su régimen político para que Estados Unidos reviera su política. No se levantaría el embargo, pero podrían ser revisados sus términos.

- *Hugo Chávez*: políticamente el presidente venezolano continúa su giro a la moderación, desde la reunión de Santo Domingo, cuando conjuntamente con el presidente Correa de Ecuador y el presidente Uribe de Colombia firmaron un documento donde calificaban a las FARC de grupo terrorista y desmontaban el escenario de guerra. Los resultados electorales de su país, que siguen consagrándolo vencedor con índices de adhesión menguantes, expresan el alejamiento sin retorno de la clase media⁴⁹.

Económicamente la inflación erosiona las alzas salariales que en este año 2009 serán del 20% en dos cuotas, frente a una inflación estimada del 33.5%.

Estratégicamente, la crisis mundial coloca a Venezuela en una situación incómoda. Ya tuvo que ajustar el presupuesto 2009 a la baja, calculando el precio del petróleo a 40 dólares el barril, cuando la estimación inicial era de 65 dólares el barril. Esto obligó a una suba generalizada en el IVA, reduciendo el poder de compra de los salarios.

Por más que el gobierno lo niegue, la baja en el precio mundial del petróleo significa una merma en la capacidad de desempeño estratégico de Venezuela. Las ambiciones de liderazgo regional, que frecuentemente lo hacen competir con Brasil, ya estaban previamente calculada a la baja por la asimetría de las economías de escala. La crisis mundial impulsará la tendencia a la moderación política, en un régimen cuyas políticas no están determinadas por la movilización interna, férreamente controlada.

- *Rafael Correa* ha ganado las elecciones presidenciales de abril de 2009 por un amplio margen, encaró exitosamente la reforma constitucional, canceló el permiso a Estados Unidos sobre la base de Manta, pero no planea desdolarizar la economía. Igual postura adoptó el recientemente asumido presidente de El Salvador, candidato del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, Mauricio Funes. En momentos en que China plantea abiertamente la superación del dólar como moneda de reserva, estos países se convierten en reserva del *statu quo* norteamericano en la región.

- En Bolivia, *Evo Morales* se encuentra con la situación más inestable de la región. En Bolivia es donde las limitaciones del régimen político democrático se expresan con mayor claridad. Los alcaldes de las 4 provincias secesionistas del oriente, las más ricas del país, son voceros de la vieja oligarquía rosquera que no quiere ceder al Estado nacional los recursos derivados de la anterior norma constitucional que dejaba en los Estados las regalías de los recursos hidrocarburíferos. Frente a los comportamientos fascistas y las políticas golpistas de la oligarquía oriental, el gobierno enarbó un comportamiento liberal, democrático y amnistiador. Como resultado, el régimen político se tornó inestable por la capacidad de jaque y de veto de estas minorías, convertidas en actor estratégico.

49. La oposición a Hugo Chávez pasó de 2.900.000 votos en la elección presidencial de 1998 a 5.200.000 votos en el referéndum reeleccionista de 2009. En todos los procesos electorales intermedios su porcentaje fue aumentando (2004: 4.000.000; 2006: 4.300.000; 2007: 4.500.000).

c. Los conflictos en el Mercosur: la centralidad brasileña en el BRIC. Ingreso de China al BID.

Aunque el Mercosur no es un actor internacional de gran importancia, sí lo es Brasil en forma aislada o en bloque con los países del BRIC. Esta dualidad es nueva y forma parte de una forma particular de realización de las pretensiones hegemónicas brasileñas. Mientras los intentos de convertirse en hegemon regional por parte de Venezuela tienen un carácter cooperativo, los de Brasil tienen un sesgo unilateral. Esto significa que Venezuela está dispuesta a pagar los costos de la hegemonía, mientras que Brasil solo quiere recabar las ganancias. Por eso Venezuela utiliza el petróleo como herramienta de política exterior y financia, a través de Petrocaribe el abastecimiento de combustible a varios países centroamericanos. O distribuye combustible a bajo precio en casi 2000 gasolineras de Estados Unidos. Por su parte Brasil ha enviado tropas a la frontera con Bolivia cuando el recién asumido presidente Evo Morales nacionalizó la industria de gas y petróleo y estableció un aumento de las regalías, dejando un margen del 8% como ganancia de las empresas. La propia burguesía paulista le planteó al presidente Lula que las condiciones del nuevo gobierno seguían siendo beneficiosas por la necesidad de modernización de la industria extractiva boliviana, que colocaban a Petrobras como el mejor oferente.

En ocasión del G20 Argentina ha reclamado a la cancillería brasileña por su comportamiento unilateral en el Mercosur y su centralidad en las posibilidades de desempeño diplomático dentro del BRIC. El presidente Lula viajó a Buenos Aires en abril de 2009, como parte de un régimen previsto de dos visitas anuales, para limar las asperezas aparecidas en la relación bilateral.}

En octubre de 2008 China fue incorporada como miembro pleno del Banco Interamericano de Desarrollo, lo que está convirtiendo a nuestro continente en un patio de juego de las disputas interhegemónicas, una situación que no promete buenas noticias para el futuro estratégico. Si nuestras políticas exterior no adquieren un carácter decididamente autonomista, lo que implica la disposición a pagar los costos consecuentes, no tendremos capacidad de actuar como recipientes de poder y seremos espectadores primero y escenario después de la disputa interhegemónica.

La preocupación de Brasil por su rol en el BRIC esta llevándolo a consagrar sus intereses inmediatos (financiamiento) y a olvidar sus compromisos estratégicos (alejar el conflicto). La venida casi conjunta de Rusia y China es una buena noticia económica pero no es una buena noticia estratégica.

d. Rebeldía en el sudeste asiático.

La movilización de los camisas rojas tailandeses aporta un elemento de inestabilidad política en una zona sensible para la hegemonía norteamericana, como es el sudeste asiático, donde las fuerzas armadas norteamericanas han sufrido la única derrota militar y política de su historia. Los gobiernos de Laos, Myanmar, Vietnam, Tailandia, Indonesia y Singapur tienen una serie de características comunes:

- En general son regímenes dictatoriales, con una cobertura democrática formal y un fuerte sesgo represivo en las políticas de Estado. Myanmar es el caso más avanzado.
- Los liderazgos opositores, que reclaman un juego democrático transparente, han adquirido resonancia internacional.
- La crisis económica mundial encuentra a estas economías fuertemente endeudadas con los organismos multilaterales de crédito.
- El impacto político de esta crisis ha incrementado al mismo tiempo la debilidad de los gobiernos y el uso reiterado de la represión.
- Los esfuerzos opositores por encausar el descontento hacia mecanismos institucionales choca con la oposición de las oligarquías nacionales.
- El fracaso en consensuar o imponer una salida ordenada de los gobiernos dictatoriales empuja al crecimiento de la movilización y favorece una salida revolucionaria.
- La ausencia de programas y partidos revolucionarios empantana la situación dentro de un círculo vicioso de creciente ingobernabilidad.
-

El rol del BRIC en el G20.

Los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) están a la cabeza del amplio pelotón de economías emergentes. Durante el proceso de crecimiento de la economía mundial las intenciones contrahegemónicas estaban contenidas y subsumidas dentro de la hegemonía norteamericana y su rol de aspiradora de la producción mundial. Cuando la cadena productiva China-Estados Unidos se corta y el mundo ingresa a una crisis de superproducción, la cadena política que unía a los actores del sistema tiende a romperse, aunque con lentitud, incluso en sus eslabones más fuertes, como son los países del BRIC. Si la hegemonía norteamericana es incapaz ahora de beneficiar a quienes pertenecen a ella como socios menores, la lógica de las relaciones internacionales indica que los países buscarán distintos agrupamientos y nuevos líderes hegemónicos junto a los cuales posicionarse y construir una nueva relación hegemónica. La situación no es clara para ninguno de los países, todos ellos actúan en varios escenarios al mismo tiempo, en un nuevo orden mundial que recién se está construyendo. Todos resguardan el camino de regreso, ya que Estados Unidos puede recuperar el carácter indiscutido de su liderazgo tradicional si encuentra la llave que redinamice su economía.

Brasil es el único país del BRIC que ha debido priorizar estos nuevos desafíos contrahegemónicos frente a los compromisos previos asumidos en los acuerdos de integración (Mercosur). El resto de los países tienen una historia más larga de compromiso internacional y sus ataduras a los acuerdos regionales es más leve.

La crisis de las remesas (Centroamérica).

El modelo de desarrollo centroamericano se basó en un trípode constituido por:

- reducción unilateral de aranceles
- eliminación de controles aduaneros
- fomento a la Inversión Extranjera Directa (IED)

La crisis mundial golpea en forma desigual y diferenciada a cada país. Algunos dependen especialmente de la IED (Costa Rica), otros de las remesas (El Salvador, Honduras), otros de las exportaciones (Honduras, El Salvador, Nicaragua). Alrededor del 20% del PBI de El Salvador y Honduras depende del ingreso proveniente de las remesas de los trabajadores migrantes en las economías centrales, sobre todo la norteamericana⁵⁰.

Del otro lado del mundo las remesas representan el 27% del PBI de Kirguzistán y han caído abruptamente, a punto tal que fue activado el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas para abastecer de víveres a la población hambrienta⁵¹.

El circuito es perverso en cuatro sentidos:

- los trabajadores migrantes son los primeros en caer víctimas del desempleo en las economías centrales.
- Desocupado, se convierte en presa de las redadas del FBI y es deportado sumariamente.
- El cese de las remesas implica caída del PBI en las economías recipiendarias.
- Adicionalmente el trabajador, deportado o retornante, engrosa la masa de desocupados de su país natal.

El caso mexicano.

México sufre las consecuencias de la crisis mundial en varios escenarios simultáneos:

- Fuga de capitales que produjo una pérdida del 25% del valor accionario en la Bolsa Mexicana de Valores. Esto produjo una devaluación de un 30% del peso mexicano. Las reservas en dólares se redujeron en 15.000 millones durante 2008.
- Caída del 65% de los precios de los petróleos, ingreso fundamental del fisco mexicano. La caída de las remesas también significa una reducción de los ingresos al fisco.
- Estancamiento de la industria manufacturera y la construcción.

50. Las remesas constituyen el 25% del PBI de Honduras y el 18% del PBI de El Salvador.

51. ¿La crisis está matando a la globalización?, diario Clarín, 15 de marzo de 2009, pág. 4.

- Encarecimiento general del nivel de vida. La devaluación impulsa la inflación de la canasta básica.
- Depresión general de las “ramas dinámicas”: exportadoras a Estados Unidos (automotrices), como resultado de la caída de la demanda en el mercado norteamericano.
- Aumento del déficit de la balanza comercial y de cuenta corriente, por el descenso de las exportaciones petroleras y manufactureras, y por la fuga de capitales.
- Caída en las estimaciones de crecimiento del PBI: 1.8% en 2008 y 0.5% en 2009.

En los 90s los niveles de crecimiento de la economía expresaban la reconversión de México en un país exportador de lo producido en las “ramas dinámicas”. Aprovechó para ello las ventajas comparativas resultantes de la liberalización de las exportaciones (maquiladoras) y de una fuerza de trabajo 10 veces más barata que la de Estados Unidos.

Desde 2002 los niveles de crecimiento del PBI comenzaron a descender. Impactaron fuertemente la competencia de las exportaciones chinas y un menor costo salarial del trabajador chino o brasileño, aunque los altos precios del petróleo permitieron un fuerte ingreso de capitales y un aumento de la recaudación fiscal, demorando el impacto de los indicadores endógenos.

El efecto de la crisis actual, exógeno para todos, endógeno para México, es neto. La pertenencia al NAFTA, que le da carácter endógeno a esta crisis mundial, le impide a México ejecutar herramientas anticíclicas porque su estructura productiva está atada a un modelo exportador, dependiente del mercado norteamericano.

Centroamérica está atada al modelo de desarrollo norteamericano en una relación políticamente dependiente. México está ligado, además, por un acuerdo multilateral jurídicamente formalizado.

Conclusión preliminar

Aunque los hechos están sucediendo mientras realizamos este análisis, nuestra intención es aportar elementos teóricos que puedan establecer un marco conceptual ex- ante para guiar el estudio de la política exterior norteamericana hacia la región latinoamericana.

En este sentido América Latina está jugando un nuevo rol importante y novedoso en el escenario internacional. Alrededor de la presencia de Brasil como actor aspirante a *major-power* a través del juego del BRIC, América Latina intenta negociar los términos de su vinculación con Estados Unidos en mejores condiciones.

La consigna de política exterior de esta administración demócrata, expresada en boca de Hillary Clinton como “smart power”, está poniéndose a prueba en América Latina, siempre apoyada en el rol de Brasil, que al mismo que sigue garantizando el *statu quo* norteamericano presiona a Estados Unidos con la adopción de una moneda alternativa al dólar para los intercambios internacionales.

Estados Unidos, mientras sigue apoyándose en Brasil, necesita recuperar la hegemonía perdida en nuestro subcontinente, mediante la instalación de tropas en 7 bases colombianas.

Aunque América Latina no es el centro de la política exterior demócrata, presionada a centrar su atención en el ámbito doméstico, es necesario para Estados Unidos que el gobierno de Barack Obama recupere y establezca la tradicional presencia norteamericana.

Bibliografía

- Brzezinski, Zbigniew; 2007, *Second chance. Three presidents and the crisis of american superpower*, Basic Books, New York.
- Huntington, Samuel P., 1999, *The Lonely Superpower (US military and cultural hegemony resented by other powers)*, Foreign Affairs v. 78 #2, p. 35, marzo.
- Kagan, Robert; 2003, *Poder y debilidad. Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*, Taurus, Madrid.
- Kuptchan, Charles A., 2003, *The end of American era. US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*, Alfred A. Knopf, New York.
- Kennedy, Paul; 1992, *Grand strategies in war and peace*, Yale University Press.
- Lieber, Robert J., *Desafíos en política exterior para la administración Bush*, Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, Volumen 6, Número 1, marzo.
- Nye, Joseph S., 1998, *Redefining the National Interest*, Foreign Affairs # 78, págs. 22-36.
- Ferguson, Niall; 2004, *The reluctant empire*, Hoover Digest, # 3, Hoover Institution, Stanford University.
- Gaddis, John Lewis; 2001, *On leadership and listening*, Hoover Digest, # 4, Hoover Institution, Stanford University.
- Griffin, Patrick; 1996, *Congress: partisan but not isolationist*, U.S. Foreign Policy Agenda, volumen 1, # 9, Julio.
- Hill, Charles; 2000, *The lost decade*, Hoover Digest, # 1, Hoover Institution, Stanford University.
- Rice, Condoleezza; 2000, *How to pursue the national interest*, Hoover Digest, # 2, Hoover Institution, Stanford University.
- Naím, Moisés; 1997, *Clinton's foreign policy: a victim of globalization?*, Foreign Policy, invierno.
- Helms, Jesse; 2000, *Establecer la agenda de la política exterior de Estados Unidos*, Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, Volumen 6, Número 1, marzo.
- Powell, Colin; 2000, *El compromiso internacional de Estados Unidos: momento de grandes oportunidades*, Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, Volumen 6, Número 1, marzo.
- Busso, Anabella; 2003, *La política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional*, Centro de Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, abril.
- Everts, Steven; 2001, *Unilateral America, Lightweight Europe? Managing divergence in transatlantic foreign policy*, Centre for European Reform, Londres, febrero. En www.cer.org.uk
- Jowitt, Ken; 2003, *Why the Bush doctrine makes sense*, Hoover Digest, # 2, Hoover Institution, Stanford University.
- Monbiot, George; 2003, *How to stop America*, New Statesman, junio 9.
- Keohane, Robert O.; 1988, *Después de la hegemonía*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Clinton, William J., 2002, *Un mundo que Estados Unidos debería guiar, no dominar*, diario La Nación, Buenos Aires, 19 de diciembre.
- Spiro, Peter; 2000, *The new sovereigntists: American exceptionalism and its false prophets*, Foreign Affairs, noviembre-diciembre.
- Fukuyama, Francis; 2002, *The US vs. the Rest*, New Perspectives Quarterly, Volume 19 # 4, noviembre. En www.digitalnpq.org/archive/2002_fall/fukuyama.html
- Bobbitt, Philip; 2002, *The New Battle for Global Consensus*, New Perspectives Quarterly, Volume 19, # 4, noviembre. En www.digitalnpq.org/archive/2002_fall/bobbitt.html

