

FACTORES INTERVINIENTES EN LA FORMULACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS

Por Michael A. Butler

Incluso en estos afortunados tiempos de excelentes relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y la Argentina es importante que las políticas de ambos países se basen en el claro y preciso entendimiento mutuo de sus culturas y sus sociedades. Hay, por ejemplo, varias características específicas, muchas veces no reconocidas por otros países ni por los propios estadounidenses, que dan forma a la política exterior de los Estados Unidos. Dichas características reflejan la complejidad de las políticas y procesos gubernativos en los Estados Unidos.

Es preciso destacar particularmente tres de estas características que, con frecuencia interactúan. Ellas son:

- Geografía: de qué manera influye en la diplomacia estadounidense la ubicación de los Estados Unidos;
- Carácter Nacional: de qué manera la constitución étnica de los estadounidenses y sus creencias políticas conforman el modo en que ven el mundo; y,
- El sistema político de los Estados Unidos: o de qué manera las instituciones nacionales de los Estados Unidos afectan el modo en que los funcionarios estadounidenses llevan a cabo las políticas.

Geografía de los Estados Unidos

Es evidente que Estados Unidos ha sido bendecido por su geografía. Ocupa gran parte del continente de América del Norte, una tierra rica en recursos naturales. Tiene puertos marítimos profundos sobre tres grandes masas de agua. Durante gran parte de su historia, los amplios espacios existentes en los Estados Unidos le han permitido ir en busca de oportunidades individuales, y han formado a la vez que fortalecido a sus instituciones democráticas así como a su ética de igualdad y oportunidades individuales. El sentido de aventura e iniciativa creado por su interacción con una tierra virgen sobrevivió al "cierre de la frontera" a fines del siglo pasado, para encontrar nuevas formas que han beneficiado a toda la humanidad: es lógico, por ejemplo, que los estadounidenses hayan tomado la iniciativa de explorar el espacio.

El modo tradicional con que los estadounidenses ven el tiempo y el espacio ha tenido una gran influencia en el desarrollo de la política exterior de los Estados Unidos.

Gracias a las amistosas relaciones con sus vecinos del norte y del sur, y a los amplios océanos que se encuentran al este y oeste de él, ha gozado históricamente de un considerable margen de seguridad en sus relaciones exteriores. No ha luchado contra un invasor dentro de su propio territorio continental desde 1812. Si bien los avances tecnológicos de este siglo han erosionado dicho margen de seguridad en la realidad, Estados Unidos no ha sufrido el sentido del peligro inmediato de sus amigos europeos. La geografía también ha creado una tradición de concentración en el desarrollo y los asuntos de su propio continente, creando un fuerte rasgo aislacionista en la política interna estadounidense -moldeada sobre el ejemplo de la diplomacia estadounidense del siglo 19- que continúa hasta estos días. En algunas ocasiones ha elevado los costos políticos internos del compromiso, como dirán los estadounidenses, "overseas", más allá de los mares.

La ubicación geográfica privilegiada de los Estados Unidos ha moldeado la formación de su diplomacia también de otra manera. Estados Unidos es, simplemente, un participante de tres mundos: el Atlántico/Europeo, el Pacífico/Asiático, y el Americano. Los patrones de colonización y las líneas de comunicación de sus primeros años determinaron el eurocentrismo de su cultura y de sus políticas; las tendencias eurocéntricas continúan siendo las dominantes hasta hoy. No obstante, la colonización de la costa del Pacífico de los Estados Unidos y la subsiguiente expansión de los intereses comerciales en el Pacífico, cambió considerablemente su enfoque, comenzando en la última década del siglo pasado.

La tensión entre los intereses del Atlántico y del Pacífico es uno de los temas principales de la historia diplomática de los Estados Unidos del siglo veinte, y continúa en nuestros días: para cada ciudad industrial del este con sentimientos potencialmente proteccionistas, por ejemplo, existe una ciudad hermana en la costa del Pacífico que prospera gracias a sus lazos comerciales con Asia. El hecho de que el

Estado más extenso de los Estados Unidos -California, que ocuparía el sexto lugar de importancia en el mundo por su producto bruto interno (PBI) si fuera una nación independiente- se encuentre bordeando al Pacífico ha dado mayor énfasis al desarrollo de los lazos comerciales entre Estados Unidos y sus socios asiáticos.

La geografía también, por supuesto, la ha hecho una nación americana. Los lazos de los Estados Unidos con los países latinoamericanos siempre han sido fuertes. Recibieron con agrado la independencia de los nuevos estados americanos y el presidente James Monroe y el secretario de estado John Quincy Adams contribuyeron enormemente a la preservación de la independencia latinoamericana a través de la proclamación de su doctrina Monroe. Desde entonces los estadounidenses han desempeñado un papel importante y sumamente positivo en el desarrollo del hemisferio occidental.

De cualquier forma, los lazos políticos con Europa y Asia han sido tradicionalmente más activos, tanto a causa de la geografía -París queda mucho más cerca de Nueva York, por ejemplo, que Buenos Aires- como por los compromisos políticos

-Estados Unidos ha enviado tropas a Europa en dos oportunidades durante este siglo para preservar las libertades del Viejo Mundo. Su acercamiento a América Latina también ha reflejado el limitado rol que desempeña el gobierno de los Estados Unidos en los asuntos de sus ciudadanos particulares- una característica nacional a la que se hará referencia más adelante. En suma, el gobierno no interviene en los asuntos de sus ciudadanos privados cuando todo marcha bien, tal como sucede con sus relaciones con América Latina.

Millones de individuos estadounidenses, por otra parte, han tenido durante muchos años interés personal en América Latina. Los hispanos étnicos representan un porcentaje cada vez mayor de la población de los Estados Unidos. Estados Unidos ocupa en la actualidad el quinto lugar entre los principales países de habla hispana del mundo -contando a aquellos residentes que hablan español como lengua materna. Estados Unidos comparte una larga frontera no fortificada con sus vecinos de México- la frontera no fortificada de ese tipo más larga del mundo existente entre culturas distintas. (La frontera no fortificada más larga de cualquier tipo, por supuesto, es la que comparte con Canadá.) Su identidad como nación americana ha sido siempre por lo tanto fuerte e importante; es, podría decirse, una identidad que se hará más fuerte en el futuro en el corto o mediano plazo.

Carácter Nacional

Una serie de aspectos de lo que podría definirse ampliamente como el carácter nacional de los Estados Unidos también conforman su política exterior. Aquí una breve referencia a varios de los que parecen afectar más

directamente el modo en que los estadounidenses miran el mundo.

En primer lugar, la historia de los Estados Unidos. Estados Unidos es la primera nación inventada de la nada. Los estadounidenses fueron bendecidos durante los primeros años de formación de su nación y de su proceso constitucional con lo que probablemente fuera el grupo más sofisticado de filósofos políticos jamás reunido en un solo lugar, hombres como Jefferson, Madison, Hamilton, Jay y Adams; hombres que han dejado una impresión duradera sobre el pensamiento político moderno. La combinación de sus filosofías políticas liberales y la plenitud de la tierra en el continente de América del Norte dio lugar a políticas que evitaron la división de clases a favor del consenso y la participación masiva.

Los estadounidenses tienen tendencia a ser individuos ferozmente independientes con un rasgo de "libertarianism", palabra que no tiene traducción exacta en español pero que implica una fuerte preferencia por las libertades individuales ante Estados centralizados. La naturaleza de los sistemas políticos estadounidenses ha sido el desarrollo de un gobierno que permite tanto un alto grado de libertad personal como un sentido de devoción hacia una comunidad mayor, en efecto, un gobierno limitado que debe justificar sus intromisiones en la vida de un individuo.

Desde el primer día de clases los estadounidenses aprenden que su nación fue fundada por amantes de la libertad que escaparon a las tiranías políticas y religiosas de sus tierras natales. Creen que la legitimidad fluye de la soberanía popular, es decir, desde abajo hacia arriba, y que el gobierno opera más eficientemente en el más bajo y más interno posible de los niveles. Durante doscientos años han demostrado que los Estados individuales pueden prosperar dentro de un sistema federal, trabajando conjuntamente bajo una determinada serie de normas en común.

El resultado más obvio de dicha actitud a nivel internacional es la hipótesis de los Estados Unidos de que las naciones individuales pueden trabajar conjuntamente de manera igualmente efectiva que en un sistema federado internacional. Han aplicado dicha hipótesis, con variados niveles de éxito, en cierto número de organismos internacionales.

Otro aspecto menos obvio aunque tal vez más importante de su política exterior lo constituye la tendencia ideológica a defender de los Estados opresores los derechos humanos y civiles de los individuos. La adopción explícita de criterios de derechos humanos en la política exterior de los Estados Unidos data de la administración de Carter y fue ampliamente amparada por los demócratas sureños que participaron en el movimiento por los Derechos Civiles en Estados Unidos en la década de 1960. Dichos criterios representan la creencia de los estadounidenses de que pueden mejorar o incluso perfeccionar sociedades defectuosas, ya sea dentro o fuera de sus fronteras. Las administraciones republicanas que se han sucedido no rechazaron dichos criterios sino que los adoptaron y desarrollaron aún más.

La naturaleza socialmente liberal y económicamente capitalista de la sociedad estadounidense, por otra parte, ha creado ciertas tensiones políticas en la política de los Estados Unidos. Es difícil para un Estado constitucionalmente liberal, no coercitivo, dirigir una política exterior de más de doscientos cincuenta millones de individuos. Estados Unidos no tiene, por ejemplo, una conscripción militar, e incluso preguntas razonablemente claras sobre defensa nacional pueden crear desacuerdos en la política de los Estados Unidos.

Algunas de las críticas internas a la política estadounidense muestran una oposición a una conscripción militar como una limitación de la libertad dentro de una sociedad política liberal, y los compromisos militares como una desviación de recursos económicos.

Sólo basta citar algunos debates sobre política exterior de los Estados Unidos para ejemplificar esta fricción política. Entre ellos se incluyen:

- El constante debate, a partir de 1917, sobre la participación de los Estados Unidos en Europa;
- Las muy vívidas deliberaciones políticas sobre los intereses estadounidenses en Europa y Asia durante los años previos al ingreso de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial;
- La decisión inmediatamente posterior a dicha guerra de desmantelar la maquinaria militar más poderosa y exitosa del mundo;
- El continuo debate sobre su compromiso posterior a la Segunda Guerra Mundial sobre la defensa de los principios democráticos occidentales; y,
- La tendencia de los Estados Unidos a ocuparse de lo propio después de cada uno de los importantes compromisos militares de este siglo. Los partidos gobernantes han perdido elecciones después de cada una de sus importantes guerras, incluso en el mes de noviembre de 1992 cuando el Presidente Bush perdió la primera elección después de la guerra fría.

La cultura política estadounidense crea, podría decirse, una tendencia natural a resistir compromisos exteriores. Esto no supone un aislacionismo o un neo-aislacionismo; sino tan sólo que sus compromisos en el mundo exterior son en general ampliamente considerados, bien pensados y tienen algún costo político interno.

Un último punto en la formación de la política exterior de los Estados Unidos tiene que ver con la relación y el afecto que siguen sintiendo los estadounidenses que sus países de origen. Si bien quienes emigran hacia los Estados Unidos tienden a establecerse permanentemente allí y a norteamericanizarse muy rápidamente, continúan manteniendo un firme interés en sus países de origen, actuando a veces como sus defensores dentro del sistema político estadounidense.

Nadie subestimaría, por ejemplo, el tan activo rol desempeñado por los griegos-estadounidenses, los cubanos-estadounidenses, los polacos-estadounidenses y los estadounidenses de descendencia judía dentro del sistema de formación de políticas de los Estados Unidos.

El Sistema Político y La Política Exterior de los Estados Unidos

Eso apunta nítidamente al próximo punto: cómo influye el funcionamiento del sistema político de los Estados Unidos en su política exterior. Ningún otro país se ajusta menos al modelo clásico de formación de política exterior -en el cual una pequeña aunque coherente élite determinaría la diplomacia de su país- que los Estados Unidos. Es muy común en Washington el chiste de que en realidad hay 536 Secretarios de Estado_ uno en el Departamento de Estado, y el resto en el Congreso. Esto, por supuesto, es totalmente una exageración basada en una verdad elemental: el sistema político de los Estados Unidos expone la formación de política exterior a influencias populares hasta un punto probablemente desconocido en cualquier otra parte del mundo.

Dicha influencia se manifiesta de diversas formas:

- A través de la participación activa de cierto número de agencias del poder ejecutivo en la formación de la política exterior estadounidense. Entre ellas, además del Departamento de Estado, se incluyen los Departamentos de Defensa, de Comercio y del Tesoro, y el representante Especial de Comercio, entre otros.

- A través del derecho que tiene el senado de aprobar la nominación de todos los principales funcionarios que intervienen en la formación de políticas en dichos departamentos, así como también todos los Embajadores, cada vez que son nominados para un nuevo cargo;
- A través del derecho constitucional de la Cámara de Representantes de iniciar consignaciones del gobierno, haciendo del control de las finanzas públicas una herramienta vital para influir en determinadas políticas; y,
- A través de la "opinión pública" en general, a la que podría definirse como el poder combinado de políticos de menor nivel, periodistas, académicos, y ciudadanos comunes interesados en la conducción de las relaciones exteriores, contando todos los efectivos métodos de ejercer influencias tanto sobre funcionarios del poder ejecutivo como sobre diputados que se ocupen de cuestiones de política exterior.

La influencia sobre el Congreso es la manifestación más importante del rol del público en la política exterior. En los Estados Unidos los senadores son elegidos por el voto popular de su Estado y los representantes (o diputados) por el voto popular de un miembro por distrito de aproximadamente 500.000 electores. Los candidatos partidarios son generalmente designados no por su liderazgo dentro del partido, sino por medio de elecciones primarias que pueden o no estar limitadas a los miembros del partido. Por consiguiente, la constancia de un diputado depende ante todo de los votantes de su distrito y, sólo en última instancia, de existir, de un liderazgo dentro del partido. Después de ganar su primera elección, generalmente obtiene cierta independencia y autonomía personal, siempre que mantenga buenas relaciones con su electorado local.

Podría tomarse como ejemplo a un diputado demócrata del distrito electoral étnicamente polaco de Chicago. Ese mismo diputado está sumamente interesado en las relaciones de los Estados Unidos con Polonia. Al obtener un lugar en una comisión con responsabilidades de atención de la política exterior -tal vez, aunque no necesariamente, la Comisión de relaciones Exteriores de la Cámara Baja- dicho diputado se convierte en una importante voz dentro del debate sobre la política de los Estados Unidos con respecto a Europa Oriental. Su voz en entonces se amplifica. Su opinión sobre la política de los Estados Unidos con respecto a Polonia puede o no ser igual a la del Secretario de Estado; este diputado puede, sin embargo, hablar con mayor peso sobre esta cuestión en particular. Por lo tanto, este libre sistema político crea un mosaico de opiniones sobre política exterior, cada una de las cuales pueden influir en variados niveles sobre la diplomacia estadounidense en una región o sobre una cuestión específica.

Conclusiones

El objetivo de estos comentarios no era confundirlos sino brindarles alguna idea sobre las complejidades involucradas en el proceso democrático y diplomático de los Estados Unidos. Espero que los aliente a rechazar interpretaciones simplistas sobre política exterior de los Estados Unidos, observándola más bien como resultado de fricciones, tensiones y debate político de una sociedad democrática abierta y verdaderamente libre. Sus predicciones tal vez resulten más difíciles pero sus análisis serán más profundos.

A veces, sobre cuestiones específicas, la sinceridad del debate político puede ser una desventaja para los estadounidenses, conduciéndolos a conclusiones erróneas o políticas equivocadas que una élite tradicionalmente dedicada a la política exterior hubiera evitado. La política de los Estados Unidos con respecto a Europa entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial constituye un buen ejemplo de dicho caso.

No obstante yo diría que mientras este franco sistema complica la formación de política exterior, también ha creado un proceso que casi siempre responde correctamente. Al mismo tiempo, al asegurar que las políticas

reflejen fielmente la opinión pública estadounidense, ha garantizado que la política siga principios nacionales amplios. También ha asegurado una coherencia ideológica ausente en países donde pequeñas élites consagradas a la política exterior, dedicadas a puntos de vista ideológicos específicos, vienen y van, dirigiendo las políticas exteriores de sus naciones siempre que sus partidos están en el poder, y oponiéndose a ellas cuando no lo están.