

RUBÉN SÁNCHEZ DAVID
Profesor-investigador de las Facultades de
Ciencia Política y Gobierno, y Relaciones
Internacionales, de la Universidad del Rosario

DE BILL CLINTON A GEORGE W. BUSH: DOS ESTILOS DE LIDERAZGO EN POLÍTICA EXTERIOR

Resumen

El artículo comienza con una mención al modelo predominante de la política exterior de EEUU, y al rol que en el mismo se asigna a la Casa Blanca. Se evalúa hasta qué punto el estilo presidencial influye en la política exterior de los EEUU. Se aborda en seguida el tema del liderazgo económico y el papel de la política exterior en el mismo, y siguiendo a Samuel Berger, el autor expone los principios que guiaron la política exterior de Bill Clinton en temas como alianzas globales, paz y seguridad, conflictos, nuevos peligros e integración económica. Estudiando luego el caso Bush, expone las principales tendencias de la actual administración a partir de las medidas adoptadas durante los primeros meses de la misma, en especial el principio de "primero América". En ese sentido menciona el comportamiento del gobierno de los EEUU en temas ambientales, respecto de organizaciones internacionales, Iraq, armamentismo estratégico y Medio Oriente. Finalmente, consigna algunas consideraciones comparativas.

Abstract

The predominant model of US foreign policy, and the role played by the White House constitutes the opening remarks of this article. The influence of the presidential style for American Foreign Policy design is evaluated as well as topics such as economic leadership and its relation to foreign policy. Following Samuel Berger, the author enumerates the guiding principles to Clinton's foreign policy, highlighting issues such as global alliance, peace and security, conflict, new threats and economic integration. The author then studies the tendencies of Bush's administration foreign policies, by studying those developed during the first months of his administration, focusing particularly in the principle of 'America First'. Finally he mentions the policies developed by the US Government regarding environmental issues, international organisations, Iraq, strategic armament and the Middle East. He concludes with some comparative considerations.

Las circunstancias en que fueron elegidos Bill Clinton y George W. Bush, así como sus respectivos estilos de liderazgo y maneras de enfocar y evaluar el contexto en que se mueve su país, permiten apreciar de qué manera las circunstancias en que se desarrolla el liderazgo de los Estados Unidos y el estilo presidencial influyen en el diseño de la política exterior de la primera potencia mundial. Mientras Clinton sostuvo que tras la Guerra Fría las relaciones internacionales habían dejado de ser un juego de suma cero para convertirse en otro en el que todos podían ganar en un marco de mutua colaboración, el segundo piensa que con la presidencia demócrata se ganó menos de lo debido e, incluso, se perdió terreno en la arena internacional. Contrariamente a su antecesor, Bush está convencido de que puede defender los intereses de los Estados Unidos en el mundo imponiendo sus puntos de vista sin necesidad de hacer concesión alguna. El deseo, empero, no es suficiente para sacar adelante un proyecto político, y menos cuando se trata de proyectos comple-

jos que involucran a una multiplicidad de actores e intereses.

La política exterior de cualquier país es el resultado de la interacción de, por lo menos, tres variables: el contexto global, la política doméstica y los procesos de toma de decisiones en el seno del gobierno¹. A estos factores de índole estructural se suman las percepciones y los estilos de quienes orientan las políticas, circunstancia que lleva a enfrentar el mundo de manera diferente y a establecer órdenes distintos de prioridades.

El modelo de política exterior de los Estados Unidos, país política y moralmente autoproclamado superior, convencido de ser un agente histórico universal con una misión civilizadora que cumplir (doctrina del "destino manifiesto"), se caracteriza por el movimiento pendular entre el aislamiento y el intervencionismo, el repliegue y el espíritu de cruzada². En cuanto a su sistema político, se destaca por no ser un conjunto coherente y centralizado. Su diseño impone la división y la separación de poderes e implica un juego de resistencias y equilibrios en el que la Presidencia tiene que vérselas con un Congreso que suma más de quinién-

¹ Jerel A. Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth, 1999.

² John Spanier, *La política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

tos políticos que actúan a veces en bloques partidistas, pero con frecuencia, a su aire. Además, con un complejo e incontrolable sistema de tribunales de justicia, las administraciones locales y un sinnúmero de agencias gubernamentales independientes. A su vez, este sistema político opera en un medio de agentes económicos y sociales multiforme y vivaz sometido a una sociedad civil heterogénea pero fuerte.

En este marco, lo único que controla el presidente de cerca es la Casa Blanca, puesto que cada uno de los departamentos del ejecutivo goza de un margen de maniobra importante, mayor o menor según la capacidad del presidente para hacer de su gabinete un equipo coherente y para controlar a su personal y persuadir a los comités del Senado y de la Cámara de Representantes, los medios de comunicación y los grupos de presión. Sin embargo, la figura de la Presidencia goza de tal prestigio que en momentos especiales su titular se torna en guía indiscutido y su estilo de gobierno marca con su impronta la marcha de la administración. Los acontecimientos del 11 de septiembre han dado lugar a una situación excepcional propicia para que el jefe de Estado de Estados Unidos asuma un liderazgo destacado e imponga su sello al manejo de la política exterior de su país sin desviarse

del propósito que ha asumido la política exterior norteamericana desde hace décadas.

Una política exterior para mantener el liderazgo económico en una era global

Bill Clinton fue elegido presidente en un momento de triunfo e incertidumbre para su país. En 1992 perduraban las victorias de la guerra Fría y la del Golfo Pérsico, pero existía la impresión, ampliamente compartida, de que era improbable que Estados Unidos mantuviese sus compromisos globales ante una amenaza excepcional. Su competitividad estaba en franco retroceso, sus alianzas en peligro y sin objetivos claros. Japón y Europa Occidental se sentían tentados a forjar identidades defensivas fuera de sus respectivas alianzas con el gran vencedor de la guerra Fría. Estados Unidos había asegurado su triunfo en la competencia que marcó la vida internacional durante más de cuarenta años pero no podía asegurar los privilegios adquiridos. La superpotencia no parecía preparada para asumir los desafíos de un mundo globalizado.

A lo largo de su mandato, Bill Clinton redefinió y corrigió cons-

tantemente sus posiciones, pero mantuvo el rumbo. Ante el escepticismo de la ciudadanía, su administración asumió el reto de restablecer la vitalidad que había permitido a Estados Unidos ser el líder del mundo occidental dándole prioridad a la "diplomacia comercial" y haciendo del fomento a las exportaciones su objetivo principal en materia de política exterior. Sin embargo, el presidente Clinton comprendió que abrir los mercados no es suficiente para conectarse con el mundo global; que para ejercer su influencia, Estados Unidos debía construir un sistema internacional de alianzas fuertes con sus socios democráticos. Igualmente, que el poder de que Estados Unidos disfruta hoy es más susceptible de ser aceptado por otras naciones si se utiliza para algo más que la autoprotección. Que la doctrina de contención dirigió bien a Estados Unidos en su relación con la Unión Soviética en Europa, pero que llevó a decisiones equivocadas en conflictos regionales en casi todos los demás lugares. En consecuencia, que lo que Estados Unidos necesitaba no era el impulso de un lema que sirviera de inspiración, sino una clara comprensión de un mundo en cambio y de los objetivos estratégicos.

Según Samuel R. Berger, ex asesor de seguridad nacional del presidente, los principios que guiaron

la política exterior de Bill Clinton fueron los siguientes:

1. *La piedra angular de la seguridad nacional está constituida por las alianzas de Estados Unidos con Europa y Asia, donde hay que abrir nuevos caminos para adaptar dichas alianzas a las nuevas circunstancias.* De hecho, durante el mandato de Clinton, Europa tuvo que hacer frente a una guerra incontrolada en los Balcanes y en Asia se corrió el riesgo de una nueva crisis en Corea del Norte y en el estrecho de Taiwán.

2. *La paz y la seguridad tanto de Estados Unidos como de regiones enteras depende del mantenimiento de relaciones constructivas y transparentes con los antiguos adversarios.* La manera como Rusia o China controlen sus retos internos es tan importante como el modo en que se relacionen con el mundo exterior. De allí que Estados Unidos apoyara la revolución democrática rusa, el ingreso de esta nación al G-8 y al foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), conduciéndola a una relación más estrecha con la OTAN y a las instituciones financieras internacionales. Con China, el desafío consistió en situar la política estadounidense a medio camino entre el compromiso y la contención a fin de involucrar a la potencia asiática en el mantenimiento de la paz en el estrecho de Taiwán y la estabilidad en la península coreana. Con este fin, Estados Unidos promovió un acuerdo para que China ingresara a la OMC y elevó su condición a la de socio comercial permanente, creando

las condiciones para que se vincule más estrechamente al sistema internacional.

3. *Los conflictos locales pueden tener consecuencias globales y por ello los conflictos se deben evitar antes de que estallen.* Con base en este principio, y convenido de que las regiones interminablemente envueltas en conflictos son cada vez más propclives a convertirse en caldo de cultivo para el extremismo, Clinton impulsó un acuerdo de paz en Oriente Medio, intervino en los Balcanes, liberando a Europa de una potencial crisis permanente de refugiados, ayudó a Grecia y a Turquía para dejar atrás la confrontación en la que habían estado envueltas durante años, presionó a India y Pakistán, dos potencias nucleares, para que se alejaran del abismo de lo que pudo haber sido una guerra catastrófica en 1999.

4. *Existen nuevos peligros, acentuados por los avances tecnológicos y la permeabilidad de las fronteras, que requieren distintas prioridades de seguridad nacional.* Durante los largos años de la guerra Fría, Estados Unidos afrontó la proliferación vertical de armas nucleares. En la actualidad existe una proliferación horizontal, con arsenales más reducidos, pero con mayor capacidad de penetración. De allí que la no proliferación de armamento nuclear deba ser un objetivo central de la política exterior

de Estados Unidos. Objetivo al que se suma el de movilizar recursos nacionales e internacionales para combatir el terrorismo, razón por la cual la administración Clinton elaboró la primera estrategia nacional para proteger los sistemas informáticos estadounidenses y creó las infraestructuras fundamentales contra el sabotaje, a la vez que trabajó con proveedores de servicios sanitarios y de emergencia local para afrontar amenazas de armas químicas y biológicas.

5. *La integración económica promueve tanto los intereses como los valores estadounidenses, pero también incentiva la necesidad de aliviar las disparidades económicas.* Bajo su gobierno, Clinton condujo la mayor expansión del comercio mundial en la historia, con la conclusión de la Ronda Uruguay, la creación de la OMC y la aprobación del TLC y del PNTR a China. Sin embargo, el éxito de la administración Clinton en la apertura comercial coincidió con crecientes temores sobre el comercio, motivados en parte por preocupaciones sobre las normas laborales y medioambientales en el mundo en desarrollo. Así mismo, con el convencimiento de que ningún país puede competir en la economía global si está paralizado por la deuda, la enfermedad o una educación inadecuada.³

³ Samuel Berger, "La política exterior de EE. UU. en una era global", en *Política Exterior*, enero/febrero 2001, Madrid.

En síntesis, como lo planteó Samuel Berger, "En los últimos ocho años, EE. UU. ha revitalizado sus alianzas, comenzado a integrar a sus antiguos adversarios en el sistema internacional, llevado la paz a regiones críticas para su seguridad, adaptado su estrategia global para enfrentar nuevos desafíos y construido la economía más abierta y dinámica de la historia del mundo. Pero el logro más fundamental del presidente Clinton es que pilotó al mundo de la era de la guerra Fría a la era de la globalización de un modo que afirmó no sólo el poder de EE. UU. sino también su autoridad".⁴

Sin embargo, no todo el mundo acepta el liderazgo americano ni coopera para mantenerlo. Clinton se resistía a verlo, pero Bush lo tiene claro. Para él la influencia de los Estados Unidos sigue una curva decreciente desde los años noventa; la posición internacional que alcanzó su país al final de la Guerra Fría está siendo cuestionada y su tarea es tratar de restaurarla. Esta percepción se ve acentuada porque la administración Bush también es consciente de que el crecimiento que experimentó la economía durante los años de la administración Clinton difícilmente se mantendrá y que la posibilidad de que el

país padezca una recesión en la presente década es alta. Cuando esto ocurra, varios factores pueden complicarle al presidente la gestión de la política exterior, razón por la cual es menester actuar cuanto antes para fortalecer la hegemonía norteamericana. En efecto, no solamente varias economías de países medios pueden ver reducidas sus expectativas de crecimiento, sino desestabilizarse por un patrón de la economía estadounidense, sin contar con que una recesión fortalecería los movimientos proteccionistas en los Estados Unidos, reduciendo el margen de maniobra de la Casa Blanca.

Primero América

George W. Bush piensa que Bill Clinton se equivocó "tratando de asentar la hegemonía de su país bajo la forma de una especie de pax americana en la que, aunque casi todo el mundo le rendía pleitesía verbal a la única superpotencia, a la hora de actuar cada vez más eran los que ignoraban sus deseos".⁵

A la vista del abanico mundial, el gabinete de Bush tomó decisiones con gran rapidez y resolución para demostrar que la

⁴ *Op. cit.*, p. 152.

⁵ Carlos Alonso Zaldivar, "Bush en vida", en *Política Exterior*, mayo/junio 2001, Madrid, p. 15.

nueva administración tiene concepciones bien definidas en materia internacional, con base en dos criterios que han sido enunciados como "*primero, América*" y "*estás detrás de mí o me encontrarás enfrente*". Como lo anota Carlos Alonso Zaldívar, "*el primer criterio es sustantivo y establece una tajante prioridad de intereses. El segundo es funcional y se refiere a la manera de tratar con otros sujetos de la política mundial*".⁶

A pesar de que George W. Bush ganó la candidatura del Partido Republicano por presentarse como el punto medio entre ultraconservadores y conservadores moderados, en el poco tiempo que lleva a la cabeza de los destinos de su país ha emergido como una criatura de los intereses petroleros, mineros y madereros que apoyaron su elección y como un auténtico representante de la derecha irreconciliable, decidido a no dar marcha atrás al reloj e intentando que desaparezca la era Clinton.

Su primer acto como presidente fue prohibir toda ayuda estadounidense a organizaciones internacionales de planificación familiar que den información o promuevan el aborto. No contento con este elocuente gesto que abolía de un plumazo la primera decisión de Clinton ocho

años antes, ordenó la revisión de todas las medidas de protección del medio ambiente que firmó su predecesor en los últimos días de su presidencia. Como su decisión viola los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto, ha declarado que el mismo "es contrario a los intereses económicos de Estados Unidos". También se ha manifestado contrario a las medidas de protección forestal que promovió Clinton y se ha enfrentado al mundo del trabajo al negarse a autorizar huelgas en las líneas aéreas.

La misma tendencia conservadora se observó desde un comienzo en la política exterior. En efecto, al poco tiempo de asumir el cargo, el presidente norteamericano anunció una serie de medidas que dieron a conocer su manera de concebir el papel de los Estados Unidos en el sistema internacional.

En primer lugar, después de ordenar los ataques contra la defensa antiaérea de Irak fuera de la zona de interdicción (violando los parámetros dados por las Naciones Unidas) que el Pentágono exigía y que Clinton se había negado a autorizar por no arruinar las negociaciones de paz israelo-palestinas, Bush se presentó ante Rusia anunciando que procedería a desplegar

⁶ *Ibid.*, p. 14.

un sistema de defensa nacional antimisiles, aunque para ello tuviera que denunciar el tratado ABM que en su día firmara Washington con Moscú. Una segunda medida consistió en cortar drásticamente la ayuda financiera que Estados Unidos suministraba al gobierno ruso para facilitar la eliminación de cabezas nucleares y evitar que técnicos de esa nacionalidad sean contratados por países proliferadores; la tercera decisión consistió en expulsar a cincuenta diplomáticos rusos de Washington como represalia por actividades de espionaje que se remontan a quince años atrás y, por último, ordenó que funcionarios de su administración recibieran a representantes de los chechenos.

En segundo lugar, Bush comunicó al primer ministro israelí, Ariel Sharon, su oposición tajante a que Israel suministre a China los aviones Falcon que le ha vendido. Con esta medida, Estados Unidos demuestra su decisión de alterar el derecho internacional vigente y obliga a un aliado a que incumpla un acuerdo comercial legalmente suscrito para limitar la capacidad militar de China. Dicha medida sucedió al incidente del avión espía EP-3 cuya misión era observar desde el límite del espacio aéreo chino las instalaciones de lanzamientos espaciales, comunicaciones y

submarinos de la isla de Hainan.

En cuanto al problema palestino, aunque algunos esperaban que siguiera la política de su padre (el entonces secretario James Baker fue el primer estadista norteamericano que se atrevió a censurar la colonización y anexión de los territorios ocupados por Israel), lo cierto es que aunque el primer mandatario norteamericano ha comprendido que es preciso hacer algo respecto a Palestina, no ha demostrado una verdadera intención de cambiar la política exterior norteamericana para adaptarla a los nuevos tiempos. Bush declara que Estados Unidos es partidario de un Estado palestino con fronteras reconocidas, con arreglo a las resoluciones de la ONU, pero no especifica cuáles y se niega a entrevistarse con Yasser Arafat. Así mismo, y a pesar de las declaraciones en el sentido de que la lucha declarada contra el terrorismo no es una guerra contra el Islam, por razones de política interna, ha apoyado una campaña mediática para imponer a la sociedad norteamericana la visión israelí del mundo. De hecho, se ha alejado de la política de equidistancia activa frente al conflicto israelo-palestino y avalado *de facto* las acciones de fuerza del gobierno de Sharon contra la autoridad palestina. El argumento de fondo que propició el atentado del 11

de septiembre se resume en la tesis según la cual el Islam y los países árabes son las principales causas del terrorismo, al que Israel lleva toda su vida haciéndole frente, motivo por el cual Arafat y Ben Laden vienen a ser la misma cosa.

¿Cambios trascendentales?

George Bush se enfrentó en 1991 a la guerra del Golfo encabezando una amplia coalición internacional. Los devastadores ataques terroristas del 11 de septiembre en Washington y Nueva York, contra los símbolos más significativos del poder económico y militar han llevado a su hijo, George W. Bush, a formar una "coalición antiterrorista" para acabar con Osama Ben Laden, convertido en "el enemigo público número uno del mundo". ¿Se trata de un giro histórico en la política exterior del actual presidente norteamericano que pone fin a sus inclinaciones aislacionistas?

Los tradicionales aliados de Estados Unidos, agrupados en la OTAN y en la Unión Europea, fueron los primeros en alinearse en el bando del "bien" contra el "mal". Más allá de Europa, las otras dos grandes potencias militares, Rusia y China, han mostrado su solidaridad con

Estados Unidos y su apoyo se tradujo en una dura resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del que ambos países son miembros permanentes. Inclusive la gran mayoría de los países que conforman el mundo islámico han ofrecido su apoyo a la lucha contra el terrorismo. De hecho, junto con Gran Bretaña, el régimen militar que gobierna en Pakistán se ha mostrado dispuesto a colaborar estrechamente con Washington.

Sin embargo, no es evidente que el apoyo del mundo a Estados Unidos sea claro ni que el presidente Bush esté despertando de su aislacionismo (o de su simplismo). No se pueden confundir las declaraciones de los gobiernos con el apoyo real de los pueblos a la política norteamericana, y menos en los países islámicos, donde amplios grupos se identifican con el fundamentalismo. De hecho, la Unión Europea no ha asumido una política común, y el mundo árabe, por su parte, se enfrenta a una nueva división. Por un lado, los países que de forma más o menos abierta dan cobijo a las organizaciones terroristas, como Afganistán, Irak o Líbano, frente a los tradicionales aliados de los Estados Unidos: Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos, Marruecos y Túnez, mientras otro bloque, integrado por Egipto, Jordania y Yemen, participa tímidamen-

te en la gran coalición internacional. En una posición intermedia se encontrarían países como Irán, Siria y Libia, en otros tiempos destacados patrocinadores de las más diversas organizaciones terroristas. De todas maneras, la mayor dificultad para que la coalición avance en el mundo árabe sigue siendo el conflicto palestino-israelí, agudizado por la línea dura del gobierno de Ariel Sharon y la intensificación de la actividad terrorista de grupos fundamentalistas como Hamas o la Yihad islámica. Éste es, sin duda, el terreno donde la diplomacia debe dar la talla que se le supone al secretario de Estado, Colin Powell.

En realidad, fue Powell quien defendió la idea de reclamar la ayuda de la OTAN en la "guerra contra el terrorismo" y de incluir en la coalición a los adversarios tradicionales de Estados Unidos, en una muestra de prudencia y un gesto de respeto a los Estados árabes.

Pero las iniciativas de Colin Powell no coinciden con el tono que ha impuesto Bush, quien ha preferido recurrir a los viejos *clichés* de Hollywood, engendrados en el mito americano del valiente y virtuoso *cowboy* del lejano Oeste. Bush se inspira en el guión que utilizara Ronald Reagan en los días en los que la Unión Soviética era "el imperio del mal" y, como su mentor, intenta responder a la idea que tiene de lo que el

público norteamericano desea oír. Pero al hacerlo, oculta lo que de verdad está ocurriendo. De allí que en sus apariciones públicas Colin Powell haya dado una imagen más convincente y haya estado más a la altura de la situación que el presidente Bush, aparentemente atrapado en una América infantil, incapaz de comprender la complejidad del reto que espera a Estados Unidos.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre han enseñado a Estados Unidos las limitaciones de su poderío. Aparentemente, el presidente y algunos de sus asesores, sedientos de victorias definitivas, no lo han entendido todavía; es posible también que otros asesores puedan influir en un cambio de rumbo de la política exterior norteamericana. En un principio, las reacciones del mandatario norteamericano llevaron a pensar que buscaría el consenso de la comunidad internacional y que los costos en materia de concesiones que tendrá que hacer Estados Unidos para liderar su cruzada serían enormes. La Casa Blanca comenzó por anunciar el levantamiento de sanciones contra India y Pakistán y escuchó con atención las peticiones de China, otro aliado de gran interés, y un país sobre el que pesan casi todas las sanciones posibles, que hizo saber a las autoridades norteamericanas que exigiría "contrapartidas" por su ayuda. El desarrollo de los acontecimientos en Afganistán

tán y las débiles o condescendientes reacciones del mundo ante la política norteamericana ha permitido que George W. Bush haya podido mantener su línea de conducta y optar por un multilateralismo "a la carta", al margen del concurso colectivo de las naciones que muchos consideran es la única vía para dotar de legitimidad, simetría y credibilidad a la lucha antiterrorista.

La expectativa de una nueva línea de conducta que condujera a los Estados Unidos a un más sabio ejercicio de su hegemonía y disminuyera la tentación imperial de algunos círculos políticos, empresariales y militares, se ha desdibujado. Ya los halcones de la administración Bush han anunciado ataques a países como Irak y Somalia, con el pretexto de que dan albergue a los terroristas. Falta por ver si la manera como Bush ha asumido el liderazgo en su país traerá la paz al mundo. El simplismo y la prepotencia con los que el presidente de Estados Unidos enfoca las contradicciones de

la comunidad internacional alimenta conflictos que amenazan los frágiles equilibrios del mundo contemporáneo. Solamente para mencionar dos de los más agudos conflictos que afectan la política mundial, téngase presente que los países árabes moderados apoyaron a Estados Unidos en su lucha contra los talibán si mediaba en el problema palestino, y que entre los conflictos endémicos del mundo, el de Cachemira se lleva la palma. En el primer caso, la identificación de Arafat con Ben Laden ha permitido una escalada de la violencia de Israel contra el pueblo palestino, sin que los Estados Unidos hayan hecho nada por detenerla; y en el segundo, tras el atentado perpetrado contra el Parlamento de la India por un grupo paquistaní, un nuevo desafío se ha planteado entre dos países con armas nucleares y cientos de miles de soldados en ambos lados de la frontera. Todo indica que estos conflictos no pueden analizarse a la luz de la lucha antiterrorista, y merecen otro tratamiento.