

El entrecruzamiento de las crisis políticas de Estados Unidos y América Latina y su impacto en las relaciones hemisféricas

Luis Maira

Las relaciones hemisféricas que definen la política de Estados Unidos hacia América Latina precisan un ajuste que contemple el impacto internacional del COVID-19 pero, aun antes de la pandemia –y en otro contexto– ya se planteaba esa necesidad, porque el funcionamiento general del Sistema Internacional, luego de la disolución de la Unión Soviética, no ha producido ni un Nuevo Orden Internacional ni una nueva era de liderazgo y hegemonía norteamericana.

El gobierno de Washington no logró plantear una política que respondiera a su nueva situación de preeminencia y, por diversos desajustes, se redujeron, al mismo tiempo, su iniciativa e imagen de poder. Primero, tuvieron un displicente inicio de la llamada *Unipolar Politics* hasta que en 2001 el impacto de los atentados del 11/S, lo llevaron a un énfasis en la llamada Guerra contra el Terrorismo y las invasiones militares preventivas a los países que cobijaban a los grupos fundamentalistas islámicos. Esto no tuvo éxito ni en Afganistán ni en Irak y desdibujó la capacidad de conducción de la Casa Blanca. En medio de estos problemas, emergió luego, un segundo gran desajuste: el estallido de la Gran Recesión de 2008, que resultó ser la mayor crisis económica después de la Depresión de octubre de 1929. Este desbarajuste originado en suelo norteamericano multiplicó las dificultades para el establecimiento de un Nuevo Orden Mundial y, en medio de la Política Exterior de la Administración Trump, planteó la duda sobre la llegada a un punto muerto en la fase inicial de la Posguerra Fría. Ha sido en medio de este balance desfavorable que ha emergido esta pandemia cuyos efectos globales devastadores hacen necesaria una nueva conceptualización del Sistema Internacional.

En este contexto, América Latina se fue afianzando como una región de escasa relevancia para Estados Unidos, que no dedicó esfuerzos a la Política Interamericana. Como candidato, Trump no tuvo un Comité de Expertos que lo asesorara sobre nuestra región ni una formulación de

su posición e intenciones en este campo. Asistimos a un periodo típico de “no política” norteamericana hacia América Latina y contamos solo con posturas aisladas, que marcan orientaciones presidenciales poco consensuadas y distantes de los diplomáticos que se encargan de la Política Exterior. Su interés por la salida de Nicolás Maduro en Venezuela, la desarticulación de las relaciones diplomáticas que Obama había establecido con Cuba o el apoyo a regímenes afines, como el de Jair Bolsonaro en Brasil son expresiones de estas acciones, para las que ha recibido una adhesión refleja de los gobiernos latinoamericanos.

A este encuadramiento desfavorable de la estrategia internacional, hay que agregar un segundo elemento nuevo, el de la confluencia de crisis políticas internacionales que, por primera vez, afectan simultáneamente a ambos actores.

Si fijamos el inicio de las Relaciones Internacionales de Washington con sus vecinos del hemisferio en la convocatoria efectuada por el presidente Benjamin Harrison a la primera de las llamadas “Conferencias Panamericanas” en 1889, esta es la primera vez que enfrentan simultáneamente desajustes severos en el funcionamiento de sus regímenes políticos. En esta larga etapa de interdependencia desigual ha habido varios momentos en que hemos debido afrontar los efectos de crisis económicas coincidentes, que tienen repercusiones políticas. Para ejemplificar lo expuesto previamente se puede hacer mención a procesos de recesión como la ocurrida en el llamado Pánico de 1893 o *Long Depression*, justamente en el momento en que Estados Unidos superaba a Gran Bretaña como la primera economía industrial del mundo. Luego, respecto a la coincidencia en los efectos de la Gran Depresión o a principios de los años setenta del siglo pasado, cuando coincidió el fenómeno de estancamiento e inflación (*stagflation*) con el bloqueo petrolero decretado por la OPEP por su apoyo a Israel en la Guerra de Yom Kippur.

Lo que tiene de inédito la actual situación es que el fundamento inicial de sus dificultades tiene que ver con el funcionamiento de sus regímenes políticos y, a partir de allí, encontramos situaciones diferentes en uno y otro caso, cuyo núcleo inicial se relaciona con el modo en que funcionan los poderes del Estado, la capacidad de sanción de las normas legales, los problemas en la relación del gobierno central con las autoridades del interior o la dificultad para establecer criterios de convivencia entre los sectores sociales, sea por razones étnicas o por las diferencias en la distribución del ingreso. Esta vez, tanto en Estados Unidos, como en los países latinoamericanos hay un consenso amplio para reconocer el carácter centralmente político de la crisis que enfrentan.

Si vamos al núcleo duro de estas dificultades políticas, las diferencias en cuanto al contenido son importantes. La agenda del escenario

norteamericano se parece mucho a la que originó los estallidos sociales de los años sesenta del siglo pasado y sus componentes se refieren a las situaciones que desconocen en la práctica los derechos políticos consagrados en la Primera Enmienda de 1891, reforzados por la Enmienda XIV que, al final de la Guerra Civil, reafirmó la idea de que todos los ciudadanos norteamericanos nacen libres e iguales, algo que los Estados del Sur desconocieron en la práctica, manteniendo una completa segregación racial hasta *The Civil Rights Act* de 1964. Ahora, tenemos otra vez sectores de extrema derecha que asumen una postura supremacista, que respaldan a partir de trabajos de investigación social que proyectan los índices de natalidad de la población blanca frente al de las principales minorías –afroamericanas, latinas y asiáticas– que prevén que, hacia 2045, pasaran a ser una minoría, que se ampliará cada vez más por la proyección diferenciada del crecimiento demográfico de estos grupos. Esto hay que asociarlo con fenómenos cercanos como el aumento de la migración indocumentada, los cambios en la distribución del ingreso, que benefician al sector más rico de Estados Unidos y el aumento la población ubicada por debajo de la línea de pobreza que incluye oficialmente a 43 millones de norteamericanos. Esto se ha traducido en el número y la mayor agresividad de las organizaciones abiertamente racistas; también, la magnitud de la respuesta y movilización que produjo el asesinato de George Floyd, que logró en pocos días, que el movimiento *Black Lives Matter* se organizara y manifestara en los 50 Estados de la Unión.

En los países de América Latina, entre tanto, el corazón de la crisis política no está en el campo de los conflictos sociales –que también existen e importan– sino más bien, se concentra en los vicios y defectos de las democracias representativas, en el rechazo de la corrupción, en la reproducción indefinida de las *elites* de poder y en la falta de mecanismos para hacer prevalecer la opinión mayoritaria de los ciudadanos. El funcionamiento lleno de irregularidades y vicios de los Parlamentos y Gobiernos Regionales redondean el conflicto que prevalece en nuestra región.

Respecto de ambas situaciones, disponemos de instrumentos de medición del parecer social, que tienen solidez técnica y han mantenido su proceso de observación durante un tiempo que hacen confiables sus resultados. Es el caso de los trabajos realizados por el Pew Center en Estados Unidos y el Informe Latinobarómetro que, reproduciendo la metodología aplicada en la Unión Europea para un seguimiento análogo, efectúa desde su sede en Chile, una confiable medición de tendencias políticas con sus asociados en diversos países latinoamericanos. En ambos casos, se confirma la agudización de tendencias que han ido creando un rechazo a la participación electoral, que afecta la legitimidad de las autoridades públicas.

Podríamos decir, entonces, que, más allá de la diferenciación de sus causales, las “dos Américas” hacen frente a una crisis política afianzada y en crecimiento. La rapidez que experimentan algunas de estas tendencias y la agudización de la situación que producirá la pandemia hace difícil predecir los cursos de este escenario. Pero sí, por los rasgos de consolidación y enraizamiento de estas tendencias, podemos tener una descripción de la forma específica en que la situación política ha empeorado en las dos primeras décadas del siglo XXI, en el seno de ambos espacios territoriales.

Los rápidos y bruscos cambios en América Latina

Nuestra región es conocida, en una perspectiva de política comparada, por la relativa frecuencia con la que cambian las orientaciones de los regímenes políticos de sus países, habitualmente conectados a transformaciones en la situación global y, específicamente, al proceso político norteamericano. Una situación de este tipo se ha vuelto a presentar en las tres décadas que ya dura el período de la Posguerra Fría, pero, esta vez, los cambios de orientación han sido más rápidos y la situación regional aparece más deteriorada y menos previsible que en ocasiones previas.

América Latina ha experimentado cambios significativos en cada uno de los decenios posteriores al fin de la URSS. Esto permite distinguir una etapa neoliberal en los años noventa; una de predominio de las fuerzas políticas situadas del centro hacia la izquierda en la primera del siglo XXI y un período, todavía más desordenado y complejo, con la aparición de actores nuevos de una Derecha Radical, en la segunda década, que han privado de una parte de su apoyo a las diferentes organizaciones políticas tradicionales de derecha, centro e izquierda.

En el lenguaje usado en América Latina, los años noventa fueron “una década neoliberal”, como llamamos en la región a los proyectos y políticas públicas asociados a las visiones neoconservadoras que se impusieron en EE.UU. con el triunfo de Ronald Reagan en 1980. Para un recuento de esta posición, hay que recordar que, bajo la conducción de destacados académicos, como Daniel Bell, Samuel Huntington, Seymour Lipset y la coordinación de Irving Krystol, un grupo de expertos de las mayores universidades norteamericanas con un pasado progresista asumieron críticas crecientes a los proyectos y gestión de las políticas sociales de los demócratas. Luego, se asociaron a Reagan, a partir de lo cual los republicanos dispusieron de un pensamiento articulado para criticar al Big State y pedir el regreso de una administración donde las decisiones se tomarán en el mercado y las políticas públicas solo dieran una orientación genérica a los objetivos del gobierno. Esto rompió una larga tradición política, de comienzos del siglo XX, en que el Partido

Demócrata, apoyado por las comunidades académicas y las centrales sindicales, presentaba cada cuatro años proyectos de nación, mientras los republicanos, con un sentido más acotado y pragmático, se limitaban a defender criterios generales de una economía fundada en la libre empresa. El pensamiento neoconservador, no solo pudo ganarle el debate de las ideas a las visiones liberales heredadas del *New Deal*, sino que pasó a tener una influencia global en materia de proyectos políticos, con una visión mucho más articulada en cuanto al funcionamiento de la economía y la sociedad.

En América Latina, esto tuvo una rápida y generalizada proyección, que se fortaleció luego con la imagen de triunfo y poderío de Estados Unidos, tras la descomposición de los modelos comunistas. De este modo, las tendencias en curso hacia una mayor autonomía internacional y para resolver los severos problemas de pobreza y desigualdad que prevalecían en América Latina al concluir la llamada “década perdida”, redujeron su espacio y cobró fuerza una visión muy cercana a la de los proyectos neoconservadores norteamericanos.

Esto constituyó, por lo demás, una tendencia de alcance global y, en todas partes, los proyectos progresistas y de izquierda se debilitaron. Una reflexión irónica, pero certera, de esta situación fue la del primer ministro de Suecia, Olof Palme, cuando sostuvo: “Desde el término de la Guerra Fría, las ideas del progreso pierden posiciones y la Social Democracia se ha convertido en la extrema izquierda de la política mundial”. Estas fuerzas ajustaron sus programas para asumir un tono político más moderado, mientras las nuevas formaciones conservadoras, proclamaban agresivamente los diez principios centrales del llamado Consenso de Washington, formulado por John Williamson. Estos se resumían en dos ideas principales: por un lado, cambiar la estructura de propiedad de un país, privatizando las empresas y recursos que, por razones de interés nacional, se habían organizado bajo el dominio del Estado y, por otro, buscar que los nuevos proyectos productivos fueran entregados al sector privado. De paso, difundieron la idea de que esto último incluiría a los trabajadores de las empresas y a pequeños empresarios en nuevas modalidades de capitalismo popular.

La propagación de estas visiones tuvo una rapidez impresionante. En la primera parte de los noventa, la región eligió a un grupo de Jefes de Estado emblemáticos de estas posturas, que actuaron coordinadamente: Carlos Menem, Alberto Fujimori, Carlos Salinas de Gortari, Gonzalo Sánchez de Lozada y, por un tiempo más fugaz, Fernando Collor de Melo. Se privatizaron las empresas públicas creadas en el periodo de la estrategia de sustitución de importaciones y se impulsaron medidas destinadas a ampliar el espacio de las corporaciones privadas, en un tiempo que coincidió con el aumento de la pobreza y de la desigualdad.

Inicialmente, el alcance de estos procesos fue difuso, pero, luego, la orientación misma de los programas, excluyente y concentradora, impidió obtener los logros prometidos. Entonces, la presión social, reflejada en los resultados electorales, aunque también, en ocasiones, a través de abiertas rebeliones sociales, apuró el fin de estas experiencias y dejó como saldo su fracaso. De todos estos episodios, el que ha resultado más imborrable es el de la crisis argentina iniciada a fines de 2001 con sus imágenes del “corralito” y del congelamiento de los depósitos bancarios de sus sectores medios, junto a la imagen del presidente de la Rúa abandonando la Casa Rosada en un helicóptero para eludir a la tensa muchedumbre que exigía su salida del poder.

El abrupto término de los regímenes neoliberales y la imagen de un desastre social ofreció espacio, poco después, al proyecto opuesto. La primera década del siglo actual fue un tiempo en que los gobiernos fueron dirigidos por partidos de izquierda o centro izquierda con un fuerte espacio para las organizaciones sociales y estrategias de desarrollo que proclamaban el aumento de la iniciativa pública, la participación social y los procesos de descentralización. Este fenómeno comenzó propiamente con el emblemático triunfo de Lula y el Partido de los Trabajadores en Brasil en las elecciones de fines del 2002. Luego, varios dirigentes del mismo espacio, aunque con una variada orientación, completaron el núcleo del cambio: Hugo Chavez que estaba en el poder en Venezuela desde 1998; Tabaré Vázquez con el Frente Amplio en Uruguay; Evo Morales y el MAS boliviano; Néstor Kirchner a la cabeza de un Peronismo que recuperaba horizontes transformadores; Rafael Correa en Ecuador y, finalmente, el Obispo Fernando Lugo en Paraguay que, tras su victoria en 2008, dejó al gobierno de Colombia como el único que se definía en América del Sur en torno a un programa conservador¹.

Estos años de los “gobiernos progresistas” se beneficiaron desde la economía internacional, pues el precio de los *commodities* que exportaban tuvieron un importante crecimiento, que favoreció su gestión, hasta que el tardío impacto en América Latina de la Gran Recesión de 2008 hizo sentir sus efectos, reduciendo los recursos de sus programas y deteriorando su posición.

Con todo, los años de bonanza, dieron impulso a ideas de integración y cooperación regional bajo nuevos fundamentos. En América del Sur, se buscó sacar estas propuestas del campo puramente comercial con un horizonte de reducción de los aranceles y controles aduaneros para abrirse a formas de cooperación política y cultural. Un proyecto que materializó promisoriamente esta dirección fue la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) fue fundada en 2007, en torno a ideas como la cooperación para el abastecimiento energético, los programas para la innovación y cooperación de las comunidades científicas frente a la

Tercera Revolución Industrial en curso, los proyectos de infraestructura social para terminar con la desconexión territorial sudamericana, y la búsqueda de un emprendimiento conjunto de los esfuerzos de superación de la pobreza y la desigualdad. Unasur buscó inicialmente tener una institucionalidad austera y coordinar los equipos técnicos de los gobiernos del área, llegando a constituir importantes Consejos de Políticas Públicas como los de Defensa y Seguridad, Infraestructura Social y Desarrollo y los de coordinación en políticas de directo impacto ciudadano, como las de Educación, Salud o Vivienda. Luego su acción se paralizó debido a la regla de unanimidad de los acuerdos consagrada en sus Estatutos, que fracturaron su operatividad a medida que los consensos de los gobiernos fueron disminuyendo, por sus diferencias frente a la crisis venezolana. Los notorios desacuerdos de los gobiernos progresistas, los debilitaron, hasta hacer posible que una nueva mayoría conservadora impusieran la disolución de la Unasur en 2019, reemplazando una institución de integración en crisis, pero mejorable, por una coordinación carente en sustancia que llamaron Prosur, que en la práctica no existe y es apenas una caja de resonancia de algunas decisiones de Washington.

Cuando estos gobiernos progresistas experimentaron retrocesos electorales se produjo un desencanto asociado a la idea de que sus buenos inicios respondían a la mera gestión de una coyuntura internacional favorable. En verdad, la pregunta relevante es ¿cuál fue la razón de este negativo desenlace? En mi opinión, hay que buscarlo en el abandono de la propuesta de un cambio estructural en las estrategias de desarrollo de nuestra región, un objetivo que sus mayores estadistas y expertos habían planteado durante medio siglo, asociado a la búsqueda de hacer de América Latina una región unida, objetivo que no se intentó seriamente implementar.

En ese contexto, la tercera década de las Posguerra Fría ha dado lugar a un nuevo relevo en la orientación de los dirigentes y las fuerzas políticas, con una mayor dispersión y con una prevalencia de líderes de centroderecha y derecha, cuyas expresiones más notorias han sido Sebastián Piñera en Chile (2010); Alejandro Toledo en Perú (2011); Horacio Cartes, con el retorno del Partido Colorado al poder, en Paraguay (2013) y el triunfo de Mauricio Macri en Argentina (2015). Esta tendencia se acentuó en la segunda parte de la década, con la elección del economista neoliberal Pedro Pablo Kuczynski en Perú (2015); el retorno de Piñera al gobierno en Chile (2017); la elección de Iván Duque del sector uribista en Colombia (2018); con la destitución de Dilma y la posterior victoria electoral de Jair Bolsonaro en Brasil (2018), quien es el primer exponente de la Derecha Radical en la región. Y, finalmente, con el retorno en Uruguay de los partidos tradicionales con el presidente Luis Lacalle del Partido Nacional (2019). A esto hay que sumar el desplazamiento del poder de Evo Morales en Bolivia,

reemplazado por una presidenta interina acentuadamente conservadora en 2019. Solo lo ocurrido en México, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador y, en Argentina, con la elección de Alberto Fernández, que reunificó al Peronismo, produjeron alguna contra-tendencia a la situación dominante.

Este recuento, nos permite redondear un ciclo político inusual de la marcha latinoamericana. Lo que encontramos en la Posguerra Fría, son tres procesos con orientaciones programáticas antagónicas, ninguno de los cuales tuvo resultados satisfactorios a la luz de los proyectos con los que lograron ganar el poder. Para explicar esto importa el clima político. Se fue incrementando el descrédito de la democracia y sus procesos y vimos un rechazo de los diversos liderazgos existentes, asimismo, se evidencia la percepción de un aumento de la corrupción. El creciente avance de la desigualdad produjo el efecto paradójico de que amplias capas de la población latinoamericana se desinteresara aún más de la política y los procesos electorales, quitando relevancia a la acción de los gobiernos. Esto dio fundamento a rebeliones sociales, como las hemos visto en Ecuador, Chile y Colombia.

Semejante cuadro se ha agravado con la ausencia de cualquier experiencia positiva de cambio del estatus o buena administración en el área. Si miramos las etapas previas de la vida latinoamericana, siempre hubo alguna propuesta que contaba con reconocimiento y prestigio, lo que favorecía a las fuerzas cercanas a esa orientación en otros países para acercarse al poder, además de mantener una esperanza regional en torno a la política como actividad. La ausencia de proyectos y este clima pesimista ha dado lugar a gobiernos débiles y carentes de propuestas que, al no ser representativos, han agudizado la crisis.

América Latina se aproxima a un agotamiento de las visiones de país. Sus componentes nacionales hacen frente a un desvanecimiento de las experiencias de cooperación e integración que fueran tan decisivas en el pasado. Se requiere en esta esfera una reconfiguración de las bases del regionalismo latinoamericano, porque, actualmente, nuestras naciones no tienen ni ideas capaces de dar forma a un proyecto de remplazo, ni dirigentes con el respaldo y la convocatoria para emprender esa tarea.

Sin embargo, un elemento positivo en este escenario es que en varios de nuestros países aparecen expresiones de rebeldía y nuevos grupos sociales, entre los que sobresalen las organizaciones de mujeres y jóvenes. Así, es posible que se esté trasladando a otros actores la tarea que, por más de un siglo, había correspondido a los dirigentes de la política.

La agudización de la Crisis Política de Estados Unidos y reducción de sus proyectos para América Latina

Para recuperar el curso de las Relaciones Interamericanas, podemos regresar al primer gran momento de poder de Estados Unidos en 1945, cuando controlaba el 50 % del PIB mundial y disponía todavía del monopolio del armamento nuclear. Eso coincidió con un tiempo de buen funcionamiento de su modelo político, gracias a los ajustes introducidos para reforzar –a partir del Brownlow Report de 1939– la autoridad del presidente, lo que acabó por darle la suma de atribuciones que Arthur Schlesinger denominó la “Presidencia Imperial”. Este se basaba en un acuerdo entre los dos grandes partidos, un *Bipartisan Approach*, que permitió ir construyendo Políticas de Estado (un invento norteamericano) para hacer prevalecer globalmente sus intereses frente a la URSS. Ahí, América Latina continuó siendo una región secundaria, pero pasó a ser incluida en los programas de cooperación que el gobierno de Washington otorgaba a los países en desarrollo. De ese tiempo, que llega hasta fines de la década de los sesenta, se puede decir que Washington obtuvo –con un grado variable de acogida– la colaboración que buscó en América Latina.

La situación del sistema y de su régimen político comenzó a cambiar a comienzos de los años setenta, cuando el gobierno de Nixon experimentó la llamada **Triple Crisis de la Sociedad Norteamericana**: 1) una económica, por el fin de la paridad entre el dólar y el oro; la aparición del *stagflation* y, sobre todo, por los efectos del bloqueo petrolero decretado por la OPEP, que coincidió con el agotamiento de parte de sus reservas energéticas; 2) A eso se sumó, en lo internacional, la primera derrota militar de su historia en Vietnam, a principios de 1975, cuyo registro gráfico causó gran impresión en todo el mundo y produjo, en los años siguientes, importantes avances en la expansión de la influencia soviética; 3) Por esos mismos días, Estados Unidos enfrentó una crisis política doméstica de enorme envergadura, el escándalo de Watergate, que sacó de la Casa Blanca al presidente Nixon en agosto de 1974.

De ahí en adelante, la crisis política se instaló como un factor que nunca ha desaparecido del escenario norteamericano. No ha sido algo continuo, pero las dificultades en materia de desacuerdos han aparecido con cada tensión en los episodios domésticos o de la gestión internacional. Luego, se han vivido tiempos de relativa recuperación, como en las dos administraciones republicanas de Reagan o en los mandatos de Bill Clinton en los noventa, al iniciarse la Posguerra Fría.

El grado decreciente de consenso entre republicanos y demócratas y la cada vez mayor ausencia de iniciativas compartidas se ha hecho cada vez más notorio. Esto ha afectado, especialmente, al proceso

legislativo y, como respuesta, la Casa Blanca ha aumentado el uso de las Órdenes Ejecutivas, (decretos especiales del Presidente), que han ido reemplazando a las normas legales y solo mediante ellas se ha hecho posible la administración del país, aunque, también con frecuencia, hemos visto al Capitolio negar los recursos financieros para la administración provocando los llamados *Government shutdowns*.

En EE.UU., no estamos frente a una situación de crisis permanente, menos aún, frente a un conflicto terminal, pero es claro que ya no opera adecuadamente el modelo político que conocimos en la inmediata posguerra. En este punto no parece haber vuelta atrás. Los componentes de la disputa política no tienen posibilidades de ser corregidos en el tiempo próximo, no solo por criterios de oportunidad, sino porque tal corrección no es una prioridad con un efectivo respaldo, ni provoca inquietud en la mayoría de sus ciudadanos, por lo que no figura en la agenda electoral.

Un aspecto crucial de la crisis política norteamericana es que varios de los temas fundamentales que un examen serio muestra que la producen no son vistos por los actores internos –autoridades, ciudadanos, académicos, medios de comunicación– como fenómenos graves que deben ser enfrentados para enmendar la situación. He trabajado este tema en proyectos de investigación más amplios, pero me interesa, para subrayar este punto referirme a tres situaciones de alcance político crítico, que abarcan asuntos sustantivos para el buen funcionamiento y gobernabilidad de un régimen político, pero que no parece haber posibilidad de corregir en Estados Unidos.

1. Los problemas de legitimidad del mecanismo de elección presidencial. Estados Unidos estableció en la Constitución de 1787 un mecanismo de doble poder, que buscaba el equilibrio entre la autoridad federal, que detentan los poderes en Washington y las atribuciones de los Estados de la Unión. Junto a esto, se buscaba, en el ámbito central, una paridad de poderes entre la Casa Blanca y el Capitolio.

La evolución posterior del país y los diversos acuerdos que han modificado la gestión de las Políticas Públicas han terminado con ese criterio, dando primacía al Ejecutivo sobre el Congreso y al conjunto del gobierno federal sobre las prerrogativas de los cincuenta Estados.

Se vuelve en este punto importante situar los problemas del mecanismo de elección presidencial. En virtud de una Enmienda Constitucional de 1804, los ciudadanos norteamericanos no eligen directamente al presidente de la República, sino que solo deciden, cuál candidato tiene mayoría en su Estado. Entonces, entra a operar una institución que solo existe en Estados Unidos, el Colegio Nacional Electoral,

formado por representaciones de los Estados que equivalen al número de congresistas que cada uno envía a Washington (2 Senadores en todos los casos y un número variable de Representantes según su población que van desde los 53 de California a la situación de los Estados pequeños que tienen solo uno, como Vermont y Montana). Así, el Colegio tiene 535 miembros y la presidencia se obtiene al ganar la mayoría de esos compromisarios (270).

Esto permite que un candidato que no gane la mayoría del voto electoral pueda ocupar la Casa Blanca, algo que contradice la esencia de la democracia liberal. Pero, esta situación se ha producido –y por márgenes cuantitativos importantes– en dos de las últimas cinco elecciones.

En el año 2000, Al Gore ganó a George W. Bush por un margen de 543.895 votos. Ningún candidato obtuvo mayoría en el Colegio Electoral, porque el recuento en Florida fue tan estrecho y tuvo tantas reclamaciones que, por primera vez, no existió en la noche de la elección un ganador. Las instancias de reclamo y los múltiples recursos posteriores subieron hasta al Supremo Tribunal de Justicia, que en medio de un clima de enorme incertidumbre decidió el 12 de diciembre, suspender el tratamiento de los múltiples reclamos y validar el escrutinio estadual que daba la representación del Estado de Florida a Bush por un margen de 537 votos, que correspondían al 0,009 % de la votación.

En la elección de 2016 esta situación se repitió y por márgenes mucho mayores. Esta vez, Hillary Clinton derrotó en el voto nacional a Donald Trump por 2.868.686 votos, pero ahora nada contribuyó a un clima tan dramático como en el caso previo y Trump pudo asumir la presidencia con una mayoría de 304 votos en el Colegio Electoral, siendo decisivo el hecho de que con una suma acumulada de solo 98 mil sufragios pudo ganar los Estados industriales e históricamente pro-demócratas, Michigan y Pennsylvania, además de llevarse uno de los más tradicionales *swing states*, como es Ohio.

Esta situación, que entra en colisión con los fundamentos esenciales de un régimen democrático, donde el poder corresponde a una mayoría ciudadana, no genera, sin embargo, ninguna preocupación al electorado norteamericano y no ha dado lugar a ningún proyecto de reforma de su Sistema Electoral. Este mecanismo tampoco es materia de preocupación en las páginas de opinión de los principales medios de comunicación, ni en el análisis de los académicos más destacados en el campo de *American Politics*. Esto permite sostener que el país no cumple con una de las reglas elementales del sistema democrático pero que a sus ciudadanos esta situación tampoco les preocupa, pues le dan preferencia al hecho de que se trata de un mecanismo histórico del país.

2. Una nueva y desfavorable relación entre el dinero y el poder.

Una amplia tendencia en los años recientes busca reducir en las democracias el peso de las grandes corporaciones y de las personas con mayores recursos, estableciendo montos máximos de sus aportes electorales, así como su carácter público, para impedir que el poder quede en manos de quienes tienen mayores influencias.

Estados Unidos se ha apartado de estas tendencias en pro de una mayor democratización. Ha suprimido todo límite en los aportes económicos, tanto de personas naturales como de grandes empresas. En el año 2002, hubo una iniciativa bipartidista de los Senadores John McCain, republicano, y Russell Feingold, demócrata, que establecía reglas para limitar estas transferencias. Sin embargo, la Corte Suprema, en 2006, estableció en el caso *Randall vs Sorrell*, que ningún Estado podía poner restricciones al gasto electoral, porque se limitaba el derecho a la libre decisión de los ciudadanos. Esto ha elevado el poder de los *Political Action Committees* (PACs) que administran y gastan estos recursos, convirtiéndolos en un actor decisivo en sus procesos electorales. De nuevo, nada indica que esta situación –que afecta en lo sustancial la igualdad de los postulantes– pueda ser modificada en el tiempo inmediato. Este tema tampoco es un asunto central en la discusión sobre el régimen político del país.

3. El problema de las armas frente a la seguridad de las personas. Un tercer asunto que tiene también gran impacto en la polarización y en el aumento de los conflictos políticos es lo relativo a la libre adquisición, transporte y empleo de armas de fuego. Esto tiene varias complejidades. Los derechos en este terreno están establecidos en la propia Constitución. La Segunda Enmienda, aprobada en 1791, establece estas prerrogativas por medio de una frase breve, pero de un significado rotundo: “Siendo necesaria para la seguridad de un Estado libre una milicia bien organizada, no se deberá coartar el derecho del pueblo a poseer y portar armas” (Constitución de EE.UU., 1791).

Se debe anotar, en primer término, que esta regla fue completamente apropiada para su tiempo. A fines del siglo XVIII, más del 90 % de la población de Estados Unidos era rural y los granjeros explotaban terrenos de mediano tamaño buscando agruparse en pequeñas comunidades donde estaban expuestos al riesgo de ser asaltados. La propiedad y uso de armas de fuego para repeler estos ataques era, entonces, indiscutible y correspondía al campo de la legítima defensa. Luego, y con una gran rapidez, Estados Unidos se fue convirtiendo en un país predominantemente urbano, al punto que en la actualidad un 95 % de su población vive en ciudades y solo 2 % de la gente ocupada se dedica a actividades agrícolas.

Se necesitaría entonces una lógica normativa acorde a esta nueva situación. Pero ocurre que el pueblo norteamericano se habituó muy pronto a acumular y utilizar armamento hasta convertirlo en un rasgo idiosincrático. El impulso de pasatiempos basados en el empleo de armamento llevó a la creación de un organismo para favorecer esta actividad, la *National Rifle Association* (NRA), que con los años se ha convertido en una de las organizaciones de lobby más poderosa y, también, en uno de los mayores donantes de aportes electorales para sus congresistas (de ambos partidos) que, cuando se propone cualquier restricción legislativa, cierran filas en torno a las solicitudes de la NRA, impidiendo los quórum para la aprobación de cualquier proyecto.

El efecto de esta situación y su impacto social se refleja en dos campos: 1) una nula legislación sobre las masacres cada vez más frecuentes que fanáticos realizan en universidades y colegios, Iglesias, centros comerciales o de recreación, que tienen un gran impacto mediático porque sus autores actúan motivados por el integrismo religioso, las concepciones racistas u otras expresiones de intolerancia política; 2) Más allá de estos acontecimientos de alcance colectivo, la vida cotidiana de los Estados da cuenta de conflictos y enfrentamientos que se resuelven con un saldo de muertos y heridos producidos por uso de armas de fuego.

En este rubro, EE.UU. tiene un muy mal registro. Posee la mayor tasa de homicidios del mundo: en 2000, un estudio mostró que Japón tenía menos de uno por cada 100 mil habitantes, Canadá 2,9, mientras EE.UU. llegaba a 21,4. Ello ayuda a explicar porque es, también, el país que ocupa el primer lugar en cuanto al número de personas en prisión, 2.121.600, de las cuales 482 mil son presos que no han recibido sentencia. También, asombra la cifra de armas de fuego en poder de sus ciudadanos, que llega a 390 millones.

Hay que anotar que, con el tiempo, la postura favorable a la mantención, supresión o cambio de la Segunda Enmienda ha pasado a ser un tema que divide a buena parte de la opinión. La intensificación de los atentados criminales de todo tipo ha llevado al aumento de electores e instituciones que buscan abrir camino a una reforma, pero también ha incrementado la intolerancia y rigidez de quienes consideran que comprar libremente armas de fuego, incluso de gran calibre, es un elemento esencial para la protección de la integridad personal y la vigencia de un régimen político libre.

En algún trabajo anterior hemos hecho el recuento de varios otros factores que inciden en el debilitamiento y crisis del sistema político norteamericano –para señalar unos muy trascendentes, se pueden anotar el gran crecimiento de la desigualdad y un aumento de las posiciones racistas– pero, para estos efectos, las tres situaciones señaladas reflejan muy bien la magnitud de los desacuerdos que van

más allá de los partidos, debido a la pérdida de consenso producida en un cuadro de apasionamiento y equilibrio de fuerza que hace, cada vez más difícil, remodelar el orden político del país.

Lo anterior produce derivaciones muy amplias, donde el tema de la gobernabilidad del sistema debe ser tenido especialmente en cuenta por quienes realizan un análisis de las Relaciones Internacionales de Estados Unidos.

Pero, además, el entrabe de los engranajes del régimen político ha visto emerger en los años recientes nuevos factores que han hecho aún más complejo el escenario de la crisis. El principal –afianzado en la elección presidencial de 2016– ha sido la sorpresiva ampliación del arco ideológico existente en el Sistema Político Norteamericano.

Desde la vigencia del modelo clásico, al inicio de la segunda posguerra, el sistema se caracterizó por lo acotado de sus opciones políticas. El abanico de alternativas establecía solo dos opciones: un enfoque liberal y otro conservador. Ambos se encontraban en diversas proporciones en los Partidos Demócrata y Republicano. Tal escenario mostraba que EE.UU. estaba muy lejos de las alternativas existentes en las democracias europeas o en los países latinoamericanos, donde las opciones iban de derechas o izquierdas, con múltiples matices.

Con la progresión acelerada de la crisis política y la polarización de las posiciones, esto fue cambiando en la sociedad norteamericana y tuvo su culminación en la última disputa presidencial, donde dos de los principales postulantes –Donald Trump y Bernie Sanders– plantearon nuevas opciones programáticas que iban desde una Derecha Radical al modo del Frente Nacional de Marine Le Pen en Francia, hasta una postura propia de la Social Democracia más avanzada, como las de los países escandinavos. Semejante situación, naturalmente, influyó en las plataformas programáticas aprobadas en las Convenciones Nacionales Partidarias de Filadelfia y Cleveland y, por cierto, tuvo un reflejo en la distancia y encono de esta contienda.

Así se explican las medidas adoptadas por Donald Trump en el ámbito de las diversas políticas públicas. Estas tienen una inspiración distinta a las que conocimos en los relevos previos del poder, lo que resulta todavía más cierto tratándose de la Política Exterior, donde existía un grado mayor de consenso que en los asuntos sociales o de orden público.

Los recuentos muestran que el presidente Trump no ha producido la crisis política de Estados Unidos, pero sí es un producto de ella y refleja el grado creciente de su agravamiento, pues su pensamiento se aparta de la cultura y el modo de funcionamiento histórico del régimen político de su país.

Los rasgos de esta nueva concepción son conocidos. Nativismo y aproximación al “supremacismo” racial blanco. Un rechazo de todas las migraciones, especialmente de poblaciones pobres como las de América Central. Un nacionalismo que llega al extremo de plantear una posición de agresiva competencia con todos los demás Estados del Sistema Internacional, que ha llevado a la Casa Blanca hasta a presionar para radicar en su territorio inversiones de escasa envergadura. Ello se complementa con un sorprendente rechazo de la propia globalización y el libre comercio, temas de consenso en la acción de todos los gobiernos previos.

En el campo de la Política internacional, el actual presidente se ha apartado todavía más de sus fundamentos, dejando de lado muchos acuerdos bipartidistas. Ha rechazado todas las alianzas que ampliaron la influencia del país durante la Guerra Fría. Se ha mostrado contrario a las iniciativas de libre comercio que eran el pilar de su estrategia para ampliar las exportaciones, algo que ha sustituido por el uso arbitrario de los aranceles como mecanismo de retaliación. Sus ataques han incluido a la principal organización multiestatal de defensa, como la OTAN. Ha dejado a su país fuera del principal entendimiento para proteger la biodiversidad mundial y reducir el calentamiento global, el Acuerdo de París de 2015, y lo ha hecho públicamente durante una Cumbre del G-7 realizada en Taormina, Italia. En la primera semana de su gestión, el gobierno de Trump ha abandonado los dos acuerdos que constituían la base de la estrategia económica internacional de su país: el *Trans Pacific Partnership* (TPP), con once de los principales miembros de APEC y el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) con el que manifestó su permanente hostilidad a la Unión Europea, además de hacer públicas sus simpatías por el Brexit. Por si fuera poco, cumplió su amenaza de poner término al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), tan difícilmente gestado en la década de los ochenta. En lo relativo específicamente a México, que hoy es su principal socio comercial, ha atacado en términos injuriosos a sus ciudadanos calificándolos como “violadores y delincuentes”, reiterándoles su intención de construir un muro que acabe con los estrechos lazos que complementan ambas economías.

Todas estas posiciones dan carácter a la actividad internacional del presidente Trump. No ha dado a conocer un examen de contenido de sus políticas hacia las principales regiones y países del mundo y solo sabemos cuáles son los gobernantes que cuentan con su simpatía u adhesión, quedando en claro, también, que ha desarticulado los instrumentos para la formación de la Política Exterior, debilitando tanto al Departamento de Estado como al segmento profesional del Consejo de Seguridad Nacional.

Un temprano aprendizaje que realiza cualquier académico que quiera especializarse en Relaciones Internacionales es que la Política Exterior es una variable determinada por el grado de consistencia de sus programas y por el consenso político que exista entre sus principales partidos. Una crisis política doméstica tiene como uno de sus primeros campos de repercusión el debilitamiento de las estrategias y acciones internacionales. Solo un país con un sistema político que reúna un consenso en torno a sus principios y un buen funcionamiento en su gestión puede realizar una gestión internacional eficaz. Y, sobre este punto no caben dudas que los recientes desacuerdos y pugnas en torno al racismo y la falta de igualdad en el sistema norteamericano hacen muy improbable el funcionamiento de un diseño más articulado de política hemisférica. Aquí es importante subrayar que, esta vez, los problemas se originan al mismo tiempo en Washington y en las generalizadas dificultades que atraviesan los sistemas políticos latinoamericanos y sus esquemas de política exterior.

Todo indica que cualesquiera sean los resultados de la próxima elección del 3 de noviembre, tanto la política exterior como las propuestas de su acción hacia América Latina tienen pocas posibilidades de ajustes sustantivos.

Para poder pensar en una relación hemisférica distinta, la resolución de los complejos problemas que afectan a sus regímenes políticos parece ser una exigencia previa. Por ahora —y hay que tenerlo en cuenta— académicos y dirigentes de América Latina sí podrían avanzar, aún cuando el núcleo inicial de este esfuerzo fuera pequeño, en producir una propuesta de política de los latinoamericanos hacia Estados Unidos, cuyos principios les ayudarían a tener un comportamiento más dinámico, cuando la crisis se resuelva.

Nota

1. En Chile, donde el proyecto de la transición se centró más en la modernización que en el cambio, por los amarres institucionales que dejó Pinochet, la socialista Michelle Bachelet se acercó a este núcleo hegemónico, mientras, en Perú, Alan García optó por ubicarse en el centro para no tener una situación internacional de mayor aislamiento.