

La diplomacia del dólar de Clinton

John Stremlau

La continuidad del liderazgo norteamericano de cara a las relaciones globales de los próximos años, no parece depender ya tanto del poder militar sino del establecimiento de una relación cooperativa con todos aquellos países cuyos mercados emergentes representan una cuota cada vez más creciente de la producción mundial. Dichos mercados —China, India, Corea del Sur, Suráfrica, Polonia, Argentina— no deben ya, pues, verse como “poderes de balance regional”, en una perspectiva político-militar, sino, en clave comercial, como motores económicos regionales y proponentes de la seguridad cooperativa’.

— — —

LOS CRÍTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN Clinton que sostienen que ésta carece de una visión de política exterior y de prioridades estratégicas, deberían visitar el Departamento de Comercio. Mientras que los diseñadores de política del Pentágono y el Departamento de Estado buscan la manera de ahorrar dinero y de reducir los riesgos de Estados Unidos en el exterior, el Departamento de Comercio está luchando por obtener más dinero expandiendo la influencia del país alrededor del mundo.

Según Jeffrey Garten, Subsecretario de Comercio para Asuntos Internacionales, “estamos entrando en una era en la cual la política exterior y la seguridad nacional girarán cada vez más en torno a nuestros intereses comerciales y en la que la diplomacia económica será esencial para resolver los grandes asuntos de nuestro tiempo”. Si tal afirmación es cierta, entonces la razón de ser del Departamento de Comercio es mucho más amplia que el simple mejoramiento del rendimiento final de los negocios americanos.

Las nuevas prioridades en cuanto al comercio consisten en el fortalecimiento de la vinculación de Estados Unidos con diez "Grandes Mercados Emergentes" (Big Emergent Markets - BEMs): China (incluyendo Taiwan y Hong Kong), la India, Indonesia, Brasil, México, Turquía, Corea del Sur, Suráfrica, Polonia y Argentina. Sólo estos países tienen cerca de la mitad de la población mundial, en tanto que sus economías son las de crecimiento más rápido del mundo y actualmente tienen gobiernos

Japón, y en diez años más podría sobrepasar el comercio con Europa y Japón juntos. La CIA calcula que entre ahora y el año 2010 el puñado de países de estos grandes mercados emergentes responderán por un 44 por ciento del crecimiento en importaciones mundiales distintas a las de Estados Unidos. Suponiendo que prevalezcan unas condiciones políticas aceptables en estos países y en sus regiones, un mayor involucramiento de Estados Unidos en ellos debería crear millones de empleos nuevos y bien remune-

garantizarle a Estados Unidos los mismos beneficios económicos y políticos a que pueden surgir, a corto plazo, de la interdependencia con los grandes mercados emergentes. Por ello, al menos durante la década siguiente, es más probable que Rusia y sus vecinos sigan siendo beneficiarios indirectos, más que grandes participantes, en una estrategia exitosa orientada hacia los BEMs.

Todos los grandes mercados emergentes corresponden a lo que Garten denomina "conductores

global; mientras China e India poseen instalaciones nucleares, Argentina, Brasil y Suráfrica se han convertido en fuertes defensores de la no proliferación. Algunos también desafían los compromisos de Estados Unidos con los derechos humanos, mientras que las políticas de la mayoría de ellos se centran más en el medio ambiente, la población y otros asuntos globales. La promoción de una productiva convergencia de intereses con los grandes mercados emergentes requerirá de esfuerzos

dicha falta de atención es que las relaciones comerciales son todavía percibidas en los círculos de política exterior de Estados Unidos, bien sea como algo aparte o como un instrumento de la política de seguridad nacional. El único debate real efectuado hasta ahora sobre la política exterior de la posguerra fría se llevó a cabo entre dos grupos: los que adhieren a los conceptos tradicionales de balance de poder político-militar, y aquellos que ven los desastres humanitarios de Bosnia, Somalia, Ruanda y Haití como presagios de una nueva "amenaza estratégica" de un caos global en ciernes. Garten y otros defensores de la estrategia orientada hacia los grandes mercados emergentes están intentando sacar adelante el siguiente debate sobre el papel global futuro de Estados Unidos: ellos le apuestan al involucramiento del país en unos pocos países grandes en donde los fracasos de la política doméstica podrían causar estragos en el orden legal internacional, al tiempo que los éxitos a nivel interno podrían acelerar las tendencias hacia la democracia, los derechos humanos, el desarrollo, todo ello en relación con la revolución informática, el crecimiento de la población mundial, la presión sobre el medio ambiente y otros retos.

La estrategia BEM es una innovación de Clinton. Sin embargo, existen numerosos

ejemplos de presidentes anteriores que han definido su doctrina de política exterior en términos de los intereses especiales de Estados Unidos en un limitado número de países importantes. Desde los días de Harry Truman, tales afirmaciones doctrinales determinan de manera típica los compromisos militares del país, en defensa de regímenes bajo la amenaza del comunismo, en apoyo a "influyentes regionales" con quienes tratamos de compartir la carga de la contención. Igualmente, durante la administración de Reagan respaldamos a insurgentes en países cuyos gobiernos Estados Unidos quería derrocar, tales como Afganistán, Angola, Cambodia y Nicaragua.

La doctrina BEM es bastante diferente. Plantea un énfasis inmediato en la convergencia de intereses y valores bilaterales, con el fin de alcanzar una mutua prosperidad y seguridad domésticas mayores. El éxito o fracaso en la convergencia con los grandes mercados emergentes será la medida práctica de lo que tanto la administración de Bush como la de Clinton han señalado como el más ambicioso objetivo de la política exterior estadounidense: el establecimiento de una comunidad mundial comprometida con la economía de mercado, la democracia y la cooperación en contra de la agresión.

LOS DATOS ESPECÍFICOS DE LOS ESFUERZOS de promoción de exportaciones hacia los países BEM de la actual administración pueden encontrarse en el informe del Departamento de Comercio de septiembre 30 de 1993, titulado *Toward a National Export Strategy* (Hacia una estrategia nacional de exportación), y en el informe anual sobre sus avances, recientemente publicado. El propósito de estos informes es el de poner la estrategia BEM en el contexto más amplio de la política exterior y doméstica de Estados Unidos.

Nadie duda de que la promoción comercial de Estados Unidos en el exterior le sirve a sus intereses nacionales. Sin embargo, el alcance y profundidad de tan duradero interés nacional se vieron ensombrecidos por los imperativos de la guerra fría y hoy lo son otra vez por una nueva mezcla de preocupaciones globales variadas. Aquellos que llaman a un mayor compromiso político para promover los intereses comerciales son acusados con frecuencia de miopía o de estar en el bolsillo de las grandes empresas.

Sin embargo, tal como nos lo recuerda el historiador Gordon Wood en su estudio ganador del premio Pulitzer, *The Radicalism of the American Revolution* (el radicalismo de la revolución de Estados Unidos), los fundadores del país veían el comercio como la esencia misma de la democracia,

una fuente de cohesión social a nivel interno, y un medio de mantener unidas a diferentes naciones y de ayudar a civilizar a su gente.

En un discurso a los cadetes de West Point sobre la importancia de las relaciones comerciales para la seguridad nacional, pronunciado en mayo de 1994, Garten explicó los orígenes de la nueva política exterior de Clinton, remontándose hasta los días de George Washington. Señaló que hasta el inicio de la guerra fría, el comercio había sido el principal objetivo de política exterior en tiempos de paz de prácticamente todas las administraciones estadounidenses. Mirando hacia el futuro, señaló que el comercio exterior bien puede ser tan fundamental para el desarrollo del país en su etapa posindustrial, como lo fue durante la era preindustrial.

En julio de 1994 Daniel Yankelovich, presidente de la Fundación para la Agenda Pública, compareció ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara sobre las actitudes públicas hacia la política exterior de Estados Unidos. Su principal conclusión, después de investigar más de tres décadas de evolución de la opinión pública, fue que la opinión pública del país estaba convencida de que éste tenía fuertes responsabilidades de liderazgo en el mundo, pero creía que los intereses económicos deberían tener prioridad sobre los

intereses militares y de derechos humanos cuando fuera posible. Su consejo a la administración Clinton fue el de encontrar oportunidades para desarrollar iniciativas de política exterior que contribuyan a generar buenos empleos para los estadounidenses, y poner estos esfuerzos como prioridad en la agenda de política exterior. Una vez que la opinión pública se convence de que finalmente le estamos dando prioridad a los intereses económicos de nuestra nación, será más fácil que respalde objetivos de política exterior más tradicionales.

Andrew Kohut, director del Times Mirror Center for the People & the Press (Centro Times Mirror para la gente y la prensa), planteó una perspectiva un tanto diferente. En encuestas sobre la opinión de la élite, Kohut encontró "algo que es compatible con una crisis de identidad de política exterior". Sin embargo, en una encuesta paralela para el público en general, él detectó un patrón más coherente. Este se orientaba hacia una posición internacionalista, en términos generales, pero exigía que las altas prioridades de política exterior apoyaran las necesidades domésticas, fundamentalmente el fortalecimiento de la economía del país.

Un elemento clave de la estrategia BEM es su énfasis en el crecimiento económico y en la creación de empleo —lo cual tiende a influenciar el debate político— más que en los acuerdos de la producción económica

global y en el poderío político-militar de Estados Unidos. Esta estrategia tendrá resonancia política en el país debido a que el comercio tiene un impacto significativo en la opinión de la gente en torno a si las cosas mejoran o no. Recientes cálculos del Departamento de Comercio muestran que el crecimiento del mismo explica el 60 por ciento del crecimiento global del país a partir de 1988. Por su parte, Carla Hills, representante del comercio de la pasada administración, puso esta cifra en el 75 por ciento.

Hoy en día las exportaciones de mercancías de Estados Unidos generan aproximadamente 7.2 millones de empleos, y se estima que tal cifra podría ascender a 13 millones hacia finales de la década. El profesor de administración Peter Drucker calcula que si las exportaciones enormes y de rápida expansión del sector de servicios de Estados Unidos fueran registradas por los informes, ellas cancelarían el tan lamentado déficit de mercancías. Tales exportaciones de servicios generan varios millones de empleos altamente remunerados. En 1992 el entonces candidato Clinton expresó que uno de cada cinco empleos del país estaba directa o indirectamente ligado al comercio global.

Se espera que tres cuartas partes del crecimiento económico real del mundo en la década por venir provenga de los países en desarrollo y en especial de los diez grandes mercados emergentes,

Mientras se calcula que la tasa anual del crecimiento económico global ascienda del 2.8 al 3.6 por ciento a lo largo de ese período, se prevé que el crecimiento de Europa aumente a una tasa de alrededor del 2.5 por ciento, en la medida en que la población envejece, las inversiones de capital disminuyen y los gobiernos se vuelven hacia adentro para proteger los niveles de vida de sus habitantes y afrontar los problemas de la integración regional.

Si bien se espera que el comportamiento de Japón sea mejor que el de Europa, este país continúa teniendo una economía madura con una población vieja y una tasa de crecimiento anual con pocas probabilidades de traspasar la tasa del 3.9 por ciento que alcanzó la década pasada. Es indudable que las oportunidades reales de expansión comercial están en los grandes mercados emergentes, tanto en Asia como en cualquier otra región del mundo. Muestras de tal cambio ya son evidentes, como en el caso de México, que a comienzos de 1994 empezó a sobrepasar a Japón como el segundo mayor consumidor de productos de Estados Unidos, colocándose sólo después de Canadá.

Debido a que los diez grandes mercados emergentes se están desarrollando rápidamente, ellos requerirán de cantidades relativamente mayores de bienes y servicios extranjeros que las economías maduras de tamaño similar en Europa. Lo que es más importante,

los países BEM muestran una gran proclividad a comprar el tipo de productos y servicios que el Departamento de Comercio designa como "Grandes Sectores Emergentes", tales como tecnología de información, telecomunicaciones, equipo de cuidado y atención médica, tecnologías del medio ambiente, transporte, generación de energía y servicios finales. Estos prometen ser los sectores de mayor crecimiento en las exportaciones de Estados Unidos, en los cuales el país disfruta de ventajas comparativas. Los ejemplos de su potencial en sectores fundamentales son asombrosos. El Departamento de Comercio estima que en los próximos seis años los chinos gastarán \$560 mil millones en telecomunicaciones, aeropuertos, autopistas, tratamiento de agua y alcantarillado, generación de energía y otros proyectos de infraestructura que están abiertos a la licitación de los empresarios de Estados Unidos. Igualmente, se espera que la India e Indonesia hayan gastado cada uno más de \$100 mil millones en tales áreas hacia finales de la década. Una vez más, todos estos cálculos presuponen un desarrollo político estable en los países BEM, una continuación de las políticas económicas de mercados abiertos, y de la paz y seguridad regionales, un cálculo que presupone una situación muy diferente a la que prevaleció en las relaciones con los principales socios comerciales de Estados Unidos en el pasado.

Durante sus tres primeros años de gobierno, Clinton ha tomado varias decisiones que le brindan credibilidad a la estrategia BEM. Su mayor logro, con frecuencia mencionado como el punto culminante de su presidencia, fue la aprobación del TLCNA y la conformación de la coalición bipartidista que la hizo posible. El pacto comercial se destaca como un ejemplo singular de convergencia entre un gran mercado emergente y una economía altamente desarrollada. Pero el TLCNA fue correctamente vendido como mucho más que un simple acuerdo comercial. Fue la confirmación de la política estadounidense del buen vecino, una muestra de que el país estaba decidido a "competir y no retirarse" y comprometido con el concepto de "regionalismo abierto" hacia el resto del hemisferio y el mundo. A pesar de las preocupaciones de finales de 1994 por Haití, Gatten le dijo a los cadetes de West Point que "el problema de cómo, cuándo y dónde expandir el comercio es el asunto central de política exterior en el hemisferio".

El éxito del TLCNA es ya evidente, por lo que debe proporcionarle ímpetu a la estrategia BEM, particularmente en Latinoamérica. Los críticos estadounidenses de este acuerdo han sido silenciados. Las exportaciones del país a México se incrementaron en un 16.4 por ciento durante la primera mitad de 1994, a un ritmo tres veces mayor que las exporta-

ciones estadounidenses al resto del mundo, mientras que las exportaciones de México a Estados Unidos crecieron en un 21 por ciento. Estaba previsto que la inversión extranjera en México, que es tan decisiva para asegurar mercados futuros, llegaría a una cifra récord de \$20 mil millones de dólares a finales del año pasado, un aumento a un ritmo diez veces mayor que el de los años 80. Muchas personas que se encuentran a ambos lados de la frontera creen que la limitación mostrada por el gobierno mexicano en el manejo de la insurrección de Chiapas y en el de las elecciones presidenciales ha sido resultado parcial del TLCNA y del compromiso de este país de mantener un ambiente propicio que conduzca a la expansión del comercio y de la inversión extranjera.

El segundo gran paso de la estrategia BEM de Clinton fue su decisión de mayo 26 de 1994 de renovar el estatus comercial de nación más favorecida (MFN) a China. En forma subsiguiente, el presidente despachó al Secretario de Comercio Ron Brown a ese país en agosto, para encabezar una delegación de 24 dirigentes industriales, ansiosos de recoger los beneficios de tal decisión. Durante esta visita se firmaron nuevos acuerdos comerciales por un valor de \$6 mil millones de dólares. Clinton y Brown recibieron fuertes críticas de los medios de comunicación por otorgarle una fácil absolución a la violación de los derechos humanos

y de los trabajadores (los desacuerdos en cuanto a la no proliferación de armas nucleares con China ya no están ligados a las relaciones comerciales). No obstante, como lo informó repetidamente Brown a los representantes de la prensa en Washington durante la víspera de su viaje a China, una premisa central de la estrategia BEM es que, a largo plazo, la expansión de las relaciones comerciales aumentará en lugar de reducir las posibilidades de Estados Unidos de influenciar a China y a otros BEMs en lo que respecta a los derechos humanos y otros asuntos.

Brown ha transmitido un mensaje similar al llevar aviones cargados con dirigentes industriales de Estados Unidos a otros grandes mercados emergentes, como Argentina, Brasil y Sudáfrica. Para finales del mandato de Clinton, él espera haber cubierto todos estos mercados. Quizás el mensaje no haya resonado en los sectores a cargo de la política exterior porque éste proviene del Departamento de Comercio y no del de Estado o de Defensa. Pero en este momento nadie debería poner en duda que esa estrategia cuenta con el respaldo total del presidente.

Cuandoquiera que ha habido contratos multimillonarios que están en juego para las compañías estadounidenses, Brown y otros miembros de la administración, incluyendo al mismo presidente, han desarrollado un vigoroso cabildeo, obteniendo con frecuencia un éxito considerable.

Ejemplos importantes de ello son un contrato en Brasil por \$1.5 mil millones de dólares, obtenido por Ratheon para construir un sistema de vigilancia del Amazonas, para el control del medio ambiente, las telecomunicaciones y el tráfico aéreo; un proyecto por \$500 millones de dólares para la construcción de una planta de energía eléctrica en Corea, y un proyecto similar por \$2.000 millones de dólares, emprendido por Mission Energy en la región de Java Oriental en Indonesia. Más recientemente, el gobierno ha venido ayudando a la Exxon a obtener el permiso de Indonesia para un proyecto por un valor de \$35.000 millones, para producir y distribuir gas natural en el mar de Natuna. Todos estos proyectos son indicativos de la magnitud potencial de futuras iniciativas en los países BEM.

Un elemento crucial del exitoso lanzamiento de la estrategia BEM fue la decisión de Clinton de fortalecer la presencia de la Secretaría de Comercio dentro de su gabinete, aumentando el papel del Comité Coordinador para la Promoción del Comercio (TPCC), integrado por diecinueve miembros. Tal comité, presidido por el Secretario de Comercio y establecido por mandato del Congreso en 1992, comprendía inicialmente a los secretarios de Estado, Tesoro, Agricultura, Energía y Transporte, así como a representantes de las demás agencias involucradas en asuntos de comercio y asistencia exterior.

Clinton ha agregado a esta lista los jefes de Defensa, Interior, El Consejo de Asesores Económicos, la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, la Oficina de Manejo y Presupuesto y la Agencia de Información de los Estados Unidos. El dio un paso adicional en respaldo a la estrategia BEM en noviembre 23 de 1993 al establecer otro organismo coordinador a nivel del gabinete, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyas funciones incluyen revisar las políticas y estrategias de control de exportaciones para asegurar la investigación y el desarrollo en sectores clave en los que el país tiene importantes oportunidades de exportar, en particular a los países BEM.

Durante la primavera pasada el Comité Coordinador para la Promoción del Comercio escogió a Indonesia para probar una estrategia piloto para un programa integrado de exportación a los países BEM, el cual involucraba esencialmente a todos los principales departamentos y agencias federales. Indonesia fue escogido por ser el cuarto país más populoso del mundo, tener el PIB más grande del sudeste asiático, y porque se estima que su economía seguirá creciendo a una tasa anual del 6 por ciento.

El caso de Indonesia presenta además retos especiales para el gobierno de Clinton. Si bien las exportaciones de Estados Unidos van en aumento, el país mantiene todavía un déficit comercial y

continúa perdiendo mercados con los japoneses y los europeos. Los esfuerzos de Estados Unidos por obtener grandes contratos en Indonesia pueden complicar sus relaciones con Japón, que considera al país asiático dentro de su esfera de influencia. Tokio le suministra más de \$1.000 millones de dólares anuales en ayuda, de lo cual se invierte prácticamente todo en proyectos de infraestructura, cuya realización se basa en las importaciones procedentes de Japón. En contraste, la ayuda total de Estados Unidos es menor de \$54 millones, la mayor parte de los cuales se dirigen a la atención de necesidades humanas básicas.

También existen factores no económicos que aumentan la importancia de Indonesia. Las relaciones bilaterales entre este país y Estados Unidos siguen siendo tensas debido a los problemas de derechos humanos y de derechos de los trabajadores. A manera de ejemplo, Estados Unidos le canceló el permiso a Jordania para revenderle viejos aviones de combate de fabricación estadounidense a Indonesia, le ha retirado asistencia militar y afronta presiones domésticas para que, bajo el Sistema Generalizado de Preferencias, le suspenda los privilegios comerciales a Indonesia, para protestar por los abusos de este país en materia de derechos humanos y derechos de los trabajadores. Junto con varios otros países BEM, Indonesia tendrá que afrontar pronto problemas de sucesión en el

liderazgo del país. Sucesiones anteriores, tanto allí como en otros países, han llevado a estallidos de violencia masiva. Es previsible entonces que las perspectivas de un cambio político pacífico afecten y a su vez se vean afectadas por la estrategia BEM.

Indonesia tiene además una importancia política regional e internacional. Es el más grande Estado islámico del mundo, es moderado en asuntos de población y es la sede actual del Movimiento No Alineado, conformado por 130

países, el cual ha buscado liderar hacia la cooperación en el desarrollo de recursos humanos y de la economía de mercado. En el contexto del continente asiático, Yakarta ha empezado a desarrollar una diplomacia preventiva, a fin de reducir el riesgo de conflicto entre China y Vietnam en torno a los derechos petroleros en el mar del Sur de China. Así, si Indonesia ha de ser una prueba exitosa de la estrategia BEM, la política exterior y el comercio deberán entremetarse con suma habilidad.

Esfuerzo conjunto

LA ESTRATEGIA BEM SIGUE ESTANDO EN MANOS de aquellos departamentos que tradicionalmente han manejado el comercio y los asuntos económicos. Ni el Departamento de Comercio, ni el Comité Coordinador para la Promoción del Comercio pueden resolver los problemas competitivos, militares, de derechos humanos o los intereses monetarios. Cuando Brown fue interrogado sobre la trayectoria de derechos humanos de China durante una conferencia de prensa efectuada la víspera de la misión comercial de agosto del año pasado, él respondió que los derechos humanos era un asunto que correspondía al Departamento de Estado. Cuando se le preguntó si Beijing estaba manipulando las tasas de cambio para obtener una ventaja competitiva deshonest, él

remitió el problema al Departamento del Tesoro. Sin lugar a dudas, si se le hubiera preguntado sobre exportación de misiles, él hubiera transferido la pregunta al Pentágono. Otros asuntos de gran importancia, tales como la certificación sobre si China ha avanzado suficientemente en materia de defensa de derechos humanos, seguirán en manos del presidente. Sin embargo, es cada vez más evidente que las viejas formas de manejar las principales relaciones bilaterales de Washington, incluyendo el desarrollo de las opciones con las que cuenta el presidente, están bastante pasadas de moda.

En las relaciones de Estados Unidos con México, el país BEM en el que la participación estadounidense ha adquirido mayores dimensiones, la distinción entre

asuntos exteriores y domésticos desapareció prácticamente, incluso antes de la firma del TLCNA. Cuando los dos países realizan sus reuniones bilaterales anuales a nivel ministerial, los ministros de relaciones exteriores llevan el mando, pero prácticamente todos los funcionarios del gabinete tienen grandes intereses en la mesa de negociación, en la cual piden participar. Los gobernadores estatales y los alcaldes de las grandes ciudades de ambos lados de la frontera también quieren que sus puntos de vista sean representados, por lo que adelantan sus propias reuniones bilaterales regulares. Las empresas no gubernamentales, los trabajadores, las organizaciones del medio ambiente, los mexicanos-americanos y otros grupos, deben ser escuchados y sus diferentes preocupaciones deben ser sopesadas.

Si la estrategia BEM ha de representar la principal fuente de crecimiento económico para Estados Unidos durante las próximas dos décadas, ciertamente no pasará inadvertida para aquéllos cuyos empleos están en riesgo, o para los dirigentes estatales y locales que andan en busca de votos y de ingresos tributarios. Los gobiernos estatales, que han abierto alrededor de 150 oficinas comerciales en el exterior en años recientes, están siendo estimulados para que expandan sus misiones comerciales en los países BEM. Las grandes corporaciones que

buscan contratos gubernamentales en estas naciones deberán también trabajar más estrechamente con Washington de lo que lo han hecho en los mercados tradicionales. Dicha estrategia está produciendo ya unas conexiones más estrechas entre las decisiones de las empresas y la política gubernamental hacia los países BEM.

Por su parte, dichos países están tratando también de aumentar sus exportaciones, particularmente a Estados Unidos. Los consumidores estadounidenses se benefician por lo general de sus importaciones de bajo costo, aunque es probable que la oposición de las comunidades de base a la estrategia BEM aumente en aquellos lugares en donde los empresarios locales se ven afectados. Buena parte del sentimiento antijaponés en Estados Unidos se ha visto mitigado por la inversión directa de Japón a todo lo largo del país. Por lo demás, la potencia asiática es una democracia aliada y no representa en manera alguna un foco de preocupación con respecto a derechos humanos, medio ambiente, población u otros problemas generadores de grupos de interés. La eventualidad de que se dieran tales preocupaciones legítimas también podría ser explotada por los proteccionistas que se oponen a la estrategia BEM.

Si bien los grupos étnicos han tenido un impacto variado en la política exterior de Estados Unidos, la estrategia BEM promete acelerar la interdependencia política y económica, tal como lo ha hecho

en México. La influencia de dichos grupos probablemente también se volverá más fuerte en el proceso político. Las redes de relaciones interculturales y personales pueden ser igualmente muy valiosas para el éxito de la estrategia BEM, particularmente en lo que se refiere a la expansión del comercio. En 1990 un 62 por ciento de los doctorados otorgados por Estados Unidos en ingeniería y un porcentaje similar de aquéllos en matemáticas, ciencia de computadores y ciencias físicas, lo mismo que un 40 por ciento de los doctorados en economía, fueron recibidos por estudiantes extranjeros. El 70 por ciento de tales graduados sigue viviendo en Estados Unidos, muchos de los cuales se convirtieron en ciudadanos. La mayoría son originarios de los BEMs asiáticos, pero el entrenamiento por parte de Estados Unidos de miles de miembros de la élite de todos esos países a partir de la Segunda Guerra Mundial ha creado una valiosa red transnacional. En el caso de que las relaciones bilaterales estadounidenses se encuentren bajo fuerte presión, como lo estuvieron durante muchos años con la India, tales vínculos personales tienen poco peso en la política oficial. Pero cuando las políticas de los dos países convergen, dichas redes pueden acelerar en forma considerable la cooperación económica y quizás proveer los medios para resolver otras diferencias políticas.

La cada vez más compleja red de relaciones con los países BEM dificultará al Departamento de Estado el manejo de relaciones bilaterales clave por medio de los canales diplomáticos "normales". Esta entidad ha intentado acometer varias reformas internas que en teoría podrían respaldar una estrategia más amplia, pero lo cierto es que hasta el momento los cambios son más retóricos que reales.

Una reestructuración parcial de las operaciones y el presupuesto del Departamento de Estado en torno a núcleos de oficinas que se entiendan con los asuntos económicos, políticos, globales (tales como medio ambiente, población, derechos humanos y democracia), y seguridad internacional, no ha hecho más que exacerbar los conflictos internos en torno a las distintas prioridades. En el caso de la India, los que apoyan la estrategia BEM confrontan la oposición de aquéllos que defienden una visión más tradicional del poder político en el sur de Asia y temen minimizar la importancia del problema con Paquistán. Si la lógica de la estrategia BEM es correcta, la creciente dependencia de India con respecto al comercio y la inversión del exterior para su crecimiento doméstico se convertirá en un nuevo incentivo para mantener unas relaciones estables con sus vecinos. Pero mientras el Departamento de Estado resuelve sus diferencias internas, otros departamentos, como el del Tesoro,

Comercio y Justicia, entre otros, vienen desarrollando cada vez más sus propios "minidepartamentos" de Estado, y se han apoderado efectivamente de la delantera política en ciertos asuntos, en forma similar a como lo hizo el Pentágono en asuntos de seguridad internacional durante la guerra fría.

Entretanto, la propuesta para reformar los programas de ayuda exterior de Estados Unidos ha tropezado con una disputa en torno a prioridades. Se trata de definir si unos fondos que son cada vez más escasos deben orientarse a hacer avanzar los intereses comerciales de Estados Unidos en los países BEM, hacia iniciativas relacionadas con el desarrollo en los cincuenta Estados más pobres del mundo, o hacia otros intereses más acuciantes, tales como la atención de desastres humanitarios complejos en África y los Balcanes o la construcción de la paz después de los conflictos en América Central y Cambodia.

Dada la creciente importancia de los diez países BEM para el bienestar de Estados Unidos y como líderes económicos y políticos regionales, sería sensato constituir oficinas *ad hoc* de coordinación política de alto nivel. Tal idea ha sido discutida por muchos años en el caso de México, pero nunca ha habido acuerdo con

respecto a cuál sería la sede de esa oficina. La Casa Blanca sería una opción lógica, debido a las diversas oficinas del gobierno que están involucradas, pero el presidente se comprometió a limitar el tamaño de su propio personal.

El nombramiento de coordinadores especiales para todos los países BEM resultaría tan poco funcional como innecesario. Pero en cambio podría pensarse en designar coordinadores para los cinco más grandes de ellos: China, India, Indonesia, Brasil y México. Estos funcionarios se convertirían en actores importantes en la frontera de la política exterior de la posguerra fría de Estados Unidos. El hecho de que cada una de estas nuevas oficinas tenga como base de funcionamiento el Departamento de Estado (como lo hizo exitosamente Strobe Talbott cuando fue coordinador de Rusia) u otros departamentos, no es realmente importante, mientras que el presidente y los jefes del Consejo de Seguridad Nacional y del Consejo de Economía Nacional participen en el proyecto. Entre las funciones principales del coordinador estarán trabajar estrechamente con grupos domésticos que tengan vínculos con un país BEM en particular y mejorar la cooperación entre el sector público y el privado.

Convergencia Múltiple

EL MANTENIMIENTO DE UNAS RELACIONES ESTABLES Y

productivas con los países BEM promete ser durante los próximos

veinte años una tarea más compleja y un objetivo de más amplio alcance dentro de la política exterior de Estados Unidos que el de contener a los Estados "golpistas" de Irán, Irak y Corea del Norte o el de mitigar los desastres humanitarios que tanto han atormentado a la administración Clinton. Unos países BEM prósperos, que están mejor integrados a la economía mundial, deben contribuir a aislar aún más a dichos Estados "golpistas" e incluso, inspirar políticas reformistas dentro de ellos. El éxito de los países BEM debe también generar los recursos económicos y políticos necesarios para contener las tendencias secesionistas a nivel doméstico y exterior en sus regiones. En contraste, el fracaso de dichos países no sólo acarreará desastres humanitarios, sino representará importantes amenazas al orden regional y mundial.

En la década por venir, Estados Unidos contará con una oportunidad histórica para cambiar su relación con estos países. Hay varias razones para que proceda en tal sentido. Primero, en la medida en que el siglo más sangriento de la historia se acerca a su final, las potencias económicas más exitosas del mundo en Norteamérica, Europa Occidental y Japón construyen una zona de paz democrática que no tiene precedentes, en la que una guerra entre los antiguos enemigos es por fin algo inconcebible. Segundo, la disolución relativamente pacífica

de la Unión Soviética significa que por primera vez no se vislumbra la amenaza de una potencia imperial. Tercero, si bien es cierto que los estallidos del caos continúan, casi todos han ocurrido al interior de los Estados —29 de los 30 conflictos violentos de 1992— y no amenazan con escalar en una guerra entre las principales potencias. Cuarto, el apoyo a las operaciones multilaterales de paz para contener la violencia está adquiriendo mayor auge, aunque de manera lenta. Si el virus contaminante del separatismo sectáreo infectara muy seriamente a uno o más de los países BEM, los esfuerzos internacionales de contención serían ciertamente más difíciles. En efecto, los defensores de una diplomacia preventiva deberían ver la estrategia BEM como un incentivo para que las facciones internas diriman sus diferencias de manera pacífica. Una quinta dimensión de esta oportunidad histórica es la ausencia de alguna ideología alterna posible para abrir los mercados y, por extensión, para consolidar la democracia liberal.

Varias pautas de política exterior podrían aumentar las perspectivas generales de éxito:

Relaciones especiales. La cooperación de Estados Unidos con la Europa y el Japón de la posguerra se destaca como el resultado exitoso más complejo y sustancial en la historia de las relaciones internacionales. El viejo paradigma de la política

de poder interestatal ya no es capaz de explicar la red de relaciones existente entre las democracias liberales. En el contexto de lo que cada vez más se convierte en un nuevo paradigma, el antiguo secretario asistente de Estado Harold Saunders sostiene que tales relaciones deben ser vistas como "un proceso político de interacción continua entre cuerpos políticos enteros, a través de fronteras permeables".

Es tiempo de concebir los países BEM en términos similares. Ese tipo de relaciones ya está emergiendo con México, Polonia y Corea del Sur, y es posible que su surgimiento se acelere con Argentina, Brasil y la Suráfrica *posapartheid*. Las profundas diferencias culturales y el legado de desconfianza complicará el proceso con los países BEM más grandes, que son China, India e Indonesia. Pero con esfuerzos concertados de Washington y Nueva Delhi y una liberalización continua en China e Indonesia, tales relaciones también podrán madurar rápidamente. Turquía sigue siendo desafortunadamente el aliado más distante de Estados Unidos, por lo que éste debe ampliar y profundizar tal relación.

La búsqueda de una justa ventaja económica. El término "justicia" tiene una poderosa

resonancia en la cultura política estadounidense, como no lo recuerda a diario el debate actual sobre las crecientes desigualdades domésticas. Dicho término estará en el centro de cualquier debate en torno a una convergencia cada vez mayor con los países BEM, con los cuales la historia y los valores de Estados Unidos no se encuentran tan interrelacionados como lo están con Europa. Aunque las diferencias con aquéllos en torno a propiedad intelectual, prácticas laborales y estándares ambientales serán difíciles de resolver, se han logrado avances. En realidad, fueron asuntos de justicia y lealtad con Europa, más que con los países BEM u otras naciones en desarrollo, los que estuvieron a punto de torpedear el reciente acuerdo del GATT.

Una política de convergencia con los países BEM requiere compromisos de ambas partes. En el área de comercio, los términos de lo que "es justo y mutuamente ventajoso" pueden ser más fáciles de establecer, para bien de la propia justicia y como prelude para resolver diferencias culturales y políticas más difíciles. Tal es una premisa central de la estrategia BEM. En la medida en que el volumen y la naturaleza de la interacción económica con esos países aumenta, todavía está por

establecerse un consenso con la opinión pública y el Congreso en torno a lo que constituye la "justicia".

La defensa de los valores fundamentales. La determinación de Clinton y de Brown de elevar las relaciones comerciales a la agenda de política exterior debe llevar a un replanteamiento de los derechos humanos. El Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali ha mostrado su liderazgo al llamar la atención sobre los abusos en este campo, no sólo como un imperativo moral, sino también como una advertencia temprana de que hay países que están en riesgo de fragmentación violenta. En su informe *Una Agenda para la Paz*, de 1992, él señala que la proliferación de conflictos civiles pondría en riesgo la viabilidad del moderno sistema interestatal. Las transiciones exitosas hacia economías de mercado maduras y hacia la democracia en los países BEM serán fundamentales para garantizar el orden legal internacional. El reto que afrontan tanto la administración de Clinton como sus sucesoras será el de decidir con el Congreso y los aliados de Estados Unidos en dónde trazar la línea con respecto a la promoción de los valores fundamentales estadounidenses

en cada uno de los países BEM. La protección de la integridad de la persona frente al crimen, tortura, desaparición, violación arbitrarios y de otros abusos citados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros acuerdos de las Naciones Unidas, ya proporciona un referente ampliamente aceptado. Con el Sistema Generalizado de Preferencias y los programas de entrenamiento militar que todavía están vigentes debido a las violaciones a los derechos humanos y a los derechos de los trabajadores, Indonesia representa una buena prueba de este aspecto de la estrategia BEM.

Enfasis en la sociedad civil. La historia demuestra que una sociedad civil fuerte constituye un ingrediente esencial del desarrollo sostenible, particularmente en el caso de sociedades grandes y pluralistas; ello fue cierto en Estados Unidos y lo será en los países BEM. Entre las principales democracias industriales, existe ahora una nueva forma de "sociedad civil transnacional", que proporciona buena parte de la estabilidad a las relaciones entre ellas. Recientemente Estados Unidos hizo del apoyo a la sociedad civil una condición importante de su compromiso con Rusia y otros antiguos Estados comunistas.

En la década por venir debe dársele una atención similar al fortalecimiento de la sociedad civil en los países BEM, aunque no necesariamente con asistencia extranjera. Tales vínculos serán fundamentales para el desarrollo de un apoyo doméstico a largo plazo para los acuerdos sobre medio ambiente, población, control de narcóticos y otros problemas. Mientras que la mayoría de los países BEM ya poseen sociedades civiles significativas, el estímulo de una mayor cooperación con grupos cívicos, profesionales, de trabajadores y religiosos, con arraigo comunitario, puede acelerar la convergencia de intereses y valores. La ampliación y profundización de los vínculos existentes entre estos países y las comunidades étnicas requerirá también de una educación pública efectiva a nivel doméstico y en el exterior mediante la Agencia de Información de los Estados Unidos.

Promoción del buen regionalismo y del buen globalismo. En la Europa de la posguerra, Estados Unidos aprendió las ventajas que ofrece el regionalismo como cura contra el hegemonismo. De la misma manera, con el TLCNA está demostrando que la cooperación económica regional no tiene por qué limitar la

expansión del comercio con el resto del mundo. Los países BEM del mundo de la posguerra fría no deben desempeñar el papel de poderes de balance regional que Richard Nixon y Henry Kissinger les atribuyeron alguna vez, sino en cambio el de motores económicos regionales y proponentes de la seguridad cooperativa. El gobierno de Clinton promovió ciertos objetivos en Asia al efectuar en Estados Unidos la primera Cumbre de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico; en Latinoamérica lo viene haciendo mediante la Organización de Estados Americanos y la pasada cumbre hemisférica de Miami; y, en forma no tan significativa, también lo viene haciendo en el sur de África, Europa del Este y el sur de Asia. La garantía de que cualquier tipo de relaciones especiales con los países BEM sea el soporte para una cooperación regional más amplia, y la seguridad de que sea ampliamente percibido como tal, serán de importancia para el éxito de la estrategia a largo plazo. Por su parte, estos países también estarán buscando una confirmación de su creciente importancia a nivel internacional y demandando una mayor influencia en las Naciones Unidas, lo que requerirá la reforma del

Consejo de Seguridad, el ingreso a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, así como otros mecanismos que pongan a prueba la capacidad de liderazgo de Estados Unidos.

Promoción del control de armas. En 1993 Estados Unidos fue responsable de un sorprendente 70 por ciento de los contratos de exportación de armas, con un costo superior a \$22 mil millones de dólares. Prácticamente todos los países BEM tienen sus propias industrias en este campo, por lo que contribuyen a incrementar el exceso mundial de armamentos. En la medida en que estos países avanzan en el campo económico, muchos de ellos intentarán también modernizar sus propios arsenales. Si la política de Estados Unidos se dirige hacia un crecimiento económico rápido y sostenible, al tiempo que mejora la seguridad internacional mediante la convergencia con los países BEM, el control de armas deberá recibir una mayor atención. Tales acuerdos podrían ayudar a impedir la distracción de recursos hacia fines improductivos, al tiempo que se le garantiza a los vecinos más pequeños que el poderío económico no está necesariamente acompañado por una creciente amenaza

militar. Para que tenga credibilidad, el liderazgo estadounidense requerirá de una aceleración en el proceso de reestructuración y conversión de su industria de defensa, lo cual es difícil y costoso desde un punto de vista político. Este es un ejemplo adicional de cómo la política estadounidense hacia los países BEM debe basarse en una coordinación de los asuntos económicos y de seguridad nacional.

A comienzos de este siglo, el Presidente William Taft rompió con la tradición de la década de 1880 de utilizar la diplomacia para expandir los intereses comerciales. El intentó una aproximación diferente, utilizando el comercio para aumentar la influencia diplomática de Estados Unidos. El denominó esta política "la diplomacia del dólar", y la definió como la "sustitución de balas por dólares". Sostuvo que "resultaba atractiva tanto desde el punto de vista de los sentimientos humanistas idealistas, como de los dictámenes de una política y una estrategia importantes, y la legitimación de objetivos comerciales". La política de Taft llevó a la intervención militar en Centroamérica y a unos esfuerzos ineficientes para influir sobre China. Fue rápidamente repudiada por el moralista Woodrow Wilson.

La política de Clinton de orientación hacia los BEM retoma la “diplomacia del dólar”, en una época en la que los intereses económicos y estratégicos de los dirigentes empresariales y del gobierno corren parejos de nuevo. Pero los objetivos de hoy son mucho más diversos, de alcance más amplio, menos intervencionistas, y tienen mayores posibilidades de contar con un respaldo político popular, tanto a nivel doméstico como en el exterior. Esta estrategia se desarrolló en el contexto de los mayores logros políticos de este siglo, como son la transformación de los antiguos enemigos en una comunidad de democracias liberales, y el final pacífico, tanto de la guerra fría, como de la Unión Soviética. Retrocesos graves en las reformas económicas y democráticas de Rusia podrían convertirse fácilmente en una preocupación abrumadora de la política exterior estadounidense. Pero, con todo lo

importante que es ese país, la estrategia BEM sostiene con razón que también hay importantes bloques de construcción del orden de la posguerra fría en otros lugares.

Los estrategias del gobierno de Clinton parecen haber concluido que tanto los imperativos domésticos como las realidades internacionales requieren de una versión nueva y más sutil de la “diplomacia del dólar”: una mayor convergencia económica y política de Estados Unidos con los pocos países que constituyen los grandes mercados emergentes de hoy en día. Obtener éxito en todos estos frentes diplomáticos es un objetivo de política exterior tan desafiante como cualquier otro de la historia del país, pero lograrlo podría conducir a Estados Unidos a un siglo de prosperidad y seguridad insuperables, con el consiguiente crecimiento de la comunidad de países democráticos.☺