



Estudios

Un juego de ajedrez: el escenario político de los Estados Unidos en el último año.

Guadalupe Dithurbide

Se pueden elegir diferentes enfoques teóricos para el estudio de las Relaciones Internacionales. Se utilizan los tradicionales paradigmas, diversas escuelas de pensamiento, hay enfoques sistémicos, de matriz liberales, realistas y más recientemente constructivistas. En este artículo proponemos adoptar una mirada interméstica de las relaciones internacionales, ya que estará centrado en la dinámica de la política partidaria e institucional de los Estados Unidos y sus consecuencias para la política exterior de este país.

Se reconoce que si bien en la distribución de poder en el sistema internacional Estados Unidos ya no goza de la hegemonía liberal de la post-guerra fría, aún tiene un peso decisivo y una capacidad de influencia mayor que el resto de los actores estatales. Si tomamos como escala de análisis no ya el sistema internacional en su conjunto sino el continente americano, esta distribución de poder es aún más marcada y el nivel de vulnerabilidad de los Estados americanos a las políticas estadounidenses son mayores. Si acotamos aún más esta mirada y nos centramos en la subregión centroamericana y caribeña el desequilibrio de poder en término de recursos duros y blandos es aún más profundo.

Es justamente por esta capacidad de influencia que posee los Estados Unidos en la región que consideramos que es importante y necesario comprender qué sucedió en el último año en el escenario político norteamericano. Identificar los actores, las dinámicas y los intereses es un ejercicio de análisis que enriquece la comprensión de la política exterior estadounidense hacia nuestra región.

El debate en torno al estado de la situación política norteamericana se centró en el último tiempo en la creciente polarización ideológico-partidaria dentro del poder legislativo y la relación de éste con el poder ejecutivo; una relación que se caracteriza por el lema republicano del "balance de poderes", pero que ha derivado en una dinámica de obstaculización o parálisis. Ambos fenómenos se encuentran profundamente vinculados, y la búsqueda de la raíz del problema lleva a estudiar las tendencias de votos por rango etario dentro de cada partido (Demócrata y Republicano), concentración demográfica, el rol de los lobbies, financiamiento de campaña, entre otros.

Un Congreso polarizado

Se considera que en el mayor grado de polarización cada partido sólo estaría de acuerdo con su partido, y no habría puntos de encuentro entre ambos. La polarización político-partidaria dentro del 113º Congreso de los Estados Unidos en el último año ha alcanzado niveles nunca antes vistos, especialmente en la casa de representantes (cámara baja).

El Partido Republicano ha sufrido en la última década un progresivo desplazamiento desde posiciones más moderadas hacia un extremo más conservador. Esto se explica por el crecimiento que han gozado sectores dentro del GOP -great old party, como se denomina al partido republicano- como el Tea Party, los Libertarians y la pérdida de bancas ocupadas por republicanos moderados.

El normal funcionamiento del legislativo en un sistema republicano requiere la creación de coaliciones y acuerdo bipartidista para aprobar ciertas leyes. Por la dificultad que se ha manifestado en alcanzar estos acuerdos se suele caracterizar al actual Congreso como "disfuncional". Esta disfuncionalidad puede generar el espacio para un desequilibrio entre los poderes del Estado, ya que la baja productividad legislativa -tanto en términos cualitativos como cuantitativos- traslada el peso decisorio hacia el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

La academia norteamericana ha trabajado en la búsqueda de los factores explicativos de esta polarización, ya que el fenómeno no es nuevo sino que se considera ha ido creciendo desde la década de los setenta. Entre dichos factores se han mencionado el sistema de elecciones por primarias, los criterios de delimitación de los distritos electorales - gerrymandering- y el peso de los financiadores privados de las campañas electorales - empresas, individuos, etc.- así como las leyes que regulan dicho financiamiento.

De acuerdo a Ray Laraja y Brian Schaffner (2014) las leyes que regulan el financiamiento de las campañas políticas y que permiten a privados donar grandes cantidades de dinero sin mediación del Comité partidario favorecen a las facciones más ideologizadas de los partidos, ya que tienden a enfocarse en candidatos que comulguen con sus intereses. Esto explicaría el mayor financiamiento que algunos congresistas republicanos han recibido por parte de estos donantes, así como también su mayor exposición mediática, sus opiniones fuertes y controvertidas en ciertos temas sensibles al ideario liberal vinculado al partido demócrata.

La polarización fundamentalmente afecta la creación de coaliciones y el trabajo conjunto entre los dos partidos. Cabe destacarse que si bien las grandes iniciativas políticas generalmente cuentan con apoyo bipartidista, la primer excepción a esta regla que sufrió el gobierno de Obama fue la reforma del sistema de salud en 2010 -The Affordable Care Act- que no contó con una amplia mayoría, sino que logró su aprobación con los votos necesarios obtenidos del propio partido demócrata. La votación final en la Cámara de Representantes fue 219 a favor y 212 en contra¹. Justamente, debido a que dicha Cámara se encuentra bajo control republicano, y el partido ha sufrido un grado mayor de desplazamiento hacia posiciones más conservadoras, es en este recinto donde la polarización partidaria se hace más patente.

1 Véase "House Democrats pass historical health- care legislation", en The Washington Post. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/votes/house/finalhealthcare/>

El escenario que se ha descrito hasta aquí permite comprender el *gridlock*² que sufre el sistema político norteamericano. La mayor expresión de éste fue el cierre del gobierno federal -shutdown- que se produjo en el 30 de septiembre del pasado año y se extendió por dieciséis días al no alcanzarse un acuerdo para la aprobación de la ley de presupuesto federal.

El Gridlock es una consecuencia no deseada del diseño institucional de los padres fundadores del sistema político norteamericano. La división de poderes y los controles fueron incorporados para evitar el empoderamiento desproporcionado de uno de los Poderes del Estado en detrimento de los otros.

En un escenario político menos complejo, se reconoce que en materia de política doméstica es mucho mayor el peso decisorio del Poder Legislativo en comparación con, por ejemplo, la política exterior donde el Poder Ejecutivo suele tener un rol protagónico a través de la Secretaria de Estado.

Sin embargo, como se expusiera al inicio del presente artículo, dada la naturaleza intermística de ciertos asuntos, las decisiones que a priori corresponden a la política doméstica pueden tener un fuerte impacto en la política exterior del país así como afectar su vinculación con otros actores del sistema internacional. Siguiendo a Shapiro y Bloch-Elkon (2005), la polarización y el desacuerdo entre los partidos no es un fenómeno nuevo en la política norteamericana. Lo que sí se presenta como novedoso, es que esta polarización se traslade a la política exterior, ya que el proceso decisorio en lo relativo a la seguridad nacional tradicionalmente fue bipartidista o no-ideológicamente partidista. Eventualmente la división se presentaba ante temas puntuales, como determinadas acciones militares. En la historia reciente, cabe ser recordada que la guerra en Irak contó inicialmente con apoyo de los Demócratas durante una administración republicana.

El ejemplo que desarrollaremos a continuación permite observar cómo la polarización entre los Demócratas y los Republicanos en materia de política doméstica hizo imposible que el partido del Presidente logre cumplir una relegada promesa de campaña: una reforma de las leyes inmigratorias. Si bien se trata una ley federal de los Estados Unidos, afecta directamente sus vínculos con México y otros países de la región centroamericana.

Desencuentros en torno a la reforma migratoria

En la agenda norteamericana la necesidad de revisar la política migratoria no es un elemento novedoso. George W. Bush había anunciado en su campaña presidencial del año 2000 una inminente reforma migratoria integral con sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con un interés especial en desarrollar políticas conjuntas con el gobierno mexicano. Desde la firma del TLCAN la temática migratoria había quedado pendiente, ya que no fue regulada por dicho acuerdo tri nacional, y a comienzos del nuevo siglo más de ocho millones de migrantes mexicanos indocumentados residían en su vecino del norte (MUÑOZ BRAVO, 2009). Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 modificaron completamente el tratamiento que el gobierno de los Estados Unidos otorgó a la problemática migratoria, enfatizando la necesidad de reforzar las fronteras del país para evitar la infiltración terrorista.

² *Gridlock* es una palabra inglesa que significa bloqueo o punto muerto, literalmente es la paralización total del tráfico.

En 2003 se creó el Departamento de Seguridad Interior (Homeland Security Department) que agrupa una serie de nuevas agencias y de este modo el antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización devino en un Servicio de Inmigración y Control de Aduanas. Este dato de reacomodo burocrático no debe pasar inadvertido, ya que implica un nuevo enfoque de la cuestión. La inmigración ilegal hacia los Estados Unidos comienza a ser percibida desde la problemática de la seguridad interior.

Durante su campaña presidencial en el año 2008 Barack Obama prometió una reforma migratoria en su primer año de gobierno. El gran apoyo que recibió del voto latino en las elecciones presidenciales creó un compromiso para el partido Demócrata para responder a los intereses de su electorado. Asimismo, los Demócratas controlaban entonces ambas cámaras, los que hacía posible la aprobación de una ley de esta naturaleza. Sin embargo, la crisis económica y el desgaste que le generó a la administración las altas prioridades que se planteó en diferentes frentes (finalizar la guerra en Irak, aumentar el techo de la deuda, reforma de salud, entre otros) demoraron la reforma migratoria.

Habiendo los republicanos tomado el control del Congreso en 2010 -vale aquí recordar que con un envión muy fuerte de los sectores más conservadores del partido- el debate migratorio se enfocó en la seguridad y se dilató la posibilidad de alcanzar consensos bipartidistas.

En las elecciones presidenciales de 2012 el voto latino nuevamente depositó su confianza en Barack Obama y el partido gobernante, con un nivel de apoyo que prácticamente no se modificó entre las elecciones de 2008 (67%) y 2012 (70%)³. De este modo, vuelve a ponerse en las más altas posiciones de la agenda la reforma migratoria, y se impulsa la creación en la primavera (boreal) de 2013 de un grupo bipartidista en el Senado para redactar una propuesta de ley comprensiva.

El grupo bipartidista, conocido informalmente como "gang of eight", estuvo compuesto por ocho miembros, cuatro de cada partido: Michael Bennet (Demócrata - Colorado), Richard J. Durbin (Demócrata - Illinois), Bob Menendez (Demócrata - Nueva Jersey), Chuck Schumer (Demócrata - Nueva York), Jeff Flake (Republicano - Arizona), Lindsay Graham (Republicana - Carolina del Sur), John Mc Caine (Republicano - Arizona) y Marco Rubio (Republicano - Florida). En una ajustada votación logró la aprobación de la propuesta en el Senado en junio aunque las perspectivas de que dicha ley sea aprobada en la Cámara de Representantes fueron desde un inicio francamente escasas.

La propuesta fue recibida con escepticismo por el partido que domina la Cámara. La estrategia republicana es dilatar el tratamiento y votación de dicha ley o modificarla sustancialmente. El sector más conservador del Partido Republicano no apoya el tratamiento comprensivo de la problemática que propone la ley. De acuerdo a declaraciones recogidas por la prensa especializada⁴, la presión de estos sectores sobre el Senador por Florida Marco

3 Véase PERASSO, Valeria (07/11/2012) "El voto hispánico, clave en la victoria de Obama" en BBC Mundo. Disponible en http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121107_elecciones_eeuu_obama_voto_hispano_usa2012_vp.s.html

4 "Marco Rubio backs away from own immigration bill becoming law" en Huffington Post (28/10/2013), disponible en http://www.huffingtonpost.com/2013/10/28/marco-rubio-immigration_n_4169925.html y MIN KIM, Seung "Marco Rubio wants series of immigration bill" en POLITICO (28/10/2013), disponible en <http://www.politico.com/story/2013/10/marco-rubio-immigration-bills-98931.html>.

Rubio llevaron a éste a pronunciarse a favor de una aproximación más realista de la ley que abandone el espíritu de la propuesta original. El Senador Marco Rubio es considerado en estos días una figura fuerte dentro del partido, un posible presidenciable, obtuvo el apoyo del Tea Party en su campaña y representa a un Estado donde el partido sufre un franco retroceso frente a los Demócratas desde las últimas dos elecciones presidenciales.

La inmovilidad del Congreso generó una reacción muy fuerte del Ejecutivo, contundentes declaraciones del Presidente Barack Obama así como una activa gestión del Vicepresidente Joe Biden para presionar al líder republicano John Boehner a los efectos de desbloquear el status quo impuesto por los republicanos en la Cámara de Representantes. A los once millones de inmigrantes ilegales que viven en los Estados Unidos, y cuyo status legal se busca regularizar, se sumó la crisis humanitaria que se vive en la frontera sur debido al arribo masivo de menores inmigrantes ilegales provenientes de Centroamérica. El número de menores migrantes no acompañados provenientes de países como Honduras, Guatemala y El Salvador ha crecido exponencialmente en el último año⁵.

Como destacamos anteriormente, un Congreso disfuncional genera un desequilibrio en la capacidad decisoria de los poderes del Estado. La inacción del legislativo ante la necesidad de adoptar una ley en el corto plazo llevó al Presidente a declarar que está dispuesto a hacer uso de medidas ejecutivas que son propias de su investidura.

Dinero y política

El binomio dinero y política funcionan en conjunto en todos los sistemas políticos. La característica particular del sistema norteamericano es la institucionalización de este binomio y la amplia publicidad que se ha alcanzado en materia de financiamiento de campaña por parte de actores privados, el rol de los lobbistas en el Congreso, los vínculos personales y de negocios entre la clase política y la élite económica, entre otros.

Nos interesa aquí destacar el poder relativo que los actores privados han alcanzado frente al gobierno federal o estadual. En este punto merece ser mencionado que los legisladores norteamericanos en términos generales respetan la disciplina partidaria pero en primer lugar ubican los intereses del Estado que representan, es decir su electorado. No obstante, esto no significa, que el peso de los financistas de la campaña no influya en sus votaciones. De hecho, el cruce de información disponible en línea sobre registros de votaciones y financistas de campaña permite observar un correlato en los intereses de los últimos y las decisiones de los legisladores.

Los Think Tanks en Washignton DC proliferan y trabajan sobre los más diversos temas. Generan opinión, realizan consultorías, contratan políticos retirados para engrosar sus staff y fundamentalmente hacen lobby. El lobby en Estados Unidos es una actividad legal, está institucionalizada y reconocida como práctica habitual. A través de los lobbistas los actores no-estatales ingresan a las mesas chicas de negociaciones, su voz es escuchada y sus intereses son defendidos.

Para graficar este recorrido en el entramado del poder político utilizaremos el caso del sector financiero trasnacional. La batalla que la Argentina libra desde hace una década con los

5 Para más información véase el artículo publicado por la Lic. Ana Ensino en este anuario.

tenedores de bonos privados que no ingresaron en las dos reestructuraciones de Deuda (2005 y 2010), los holdouts.

Algunos de los holdouts son fondos de inversión norteamericanos, que se agruparon en un Think Tank denominado American Task Force Argentina (ATFA)⁶ con sede en Arlington, Virginia, la localidad lindante a la capital de los Estados Unidos. Desde allí ejercieron el lobby sobre el Congreso norteamericano para que se sancione siempre que sea posible a la Argentina por no pagar su deuda a los fondos buitres, se realizaron publicaciones afirmando la posición de los holdouts con el objetivo de crear opinión contraria a la Argentina, se organizaron eventos de difusión, etc. De acuerdo a información publicada por Tiempo Argentino –recogida de la organización Center for Responsive Politics, dedicada a la publicación de financiamiento privado y sus destinatarios- ATFA destinó en los últimos siete años U\$S 4,6 millones a lobby contra nuestro país.⁷

Simultáneamente los hombres de negocios ingresan en la política a través de las donaciones privadas que realizan a las campañas de los candidatos afines a sus intereses. Tal es el caso de Paul Singer, quien a través de su fondo de inversión Elliot encabeza ATFA e individualmente financió la campaña de candidatos republicanos como Mitt Romney y George W. Bush⁸.

El resultado de la batalla legal de la Argentina es un hecho inédito en las finanzas internacionales y refleja el éxito del sector financiero transnacional sobre el poder de los Estados soberanos. El Poder Judicial de los Estados Unidos respaldó la posición de los holdouts y el Poder Ejecutivo a través del Secretario de Estado John Kerry no manifestó su posición en el litigio.

El creciente peso de los donantes privados en las campañas, como se desarrolló más arriba, ha permitido el ascenso de figuras políticas con opiniones más conservadoras. Es un fenómeno que en la actualidad favorece especialmente al ala dura del GOP, aunque naturalmente el Partido Demócrata no está exento de su influencia.

Reflexiones finales

En el presente artículo se han abarcado una serie de fenómenos de diversa naturaleza que permiten graficar el escenario político de los Estados Unidos en el último año como un tablero de ajedrez. Los poderes del Estado y los partidos políticos estadounidenses se desafían mutuamente con cada jugada y especulan con la respuesta de la contraparte.

Se alcanzó así una suerte de bloqueo, con muy poco espacio de margen para políticas públicas que modifiquen sustancialmente la vida de los ciudadanos. El gridlock permite apenas medidas cosméticas, ajustes por parte de agencias del poder ejecutivo, normas que

⁶ Además de los holdouts, entre los miembros del Think Tank se incluyen a agrupaciones de productores agrícolas norteamericanos cuyos productores se ven afectados por la competencia frente a los productos argentinos.

⁷ Véase FURFARO, Nicolás (07/04/2014) "*Los buitres gastaron U\$S 46 M en lobby contra la Argentina*", en Tiempo Argentino. Disponible en: <http://tiempo.infonews.com/2014/04/07/argentina-122096-los-buitres-gastaron-us-46-m-en-lobby-contra-la-argentina.php>

⁸ Véase GONGLOFF, Mark (31/07/2014) "*Billionaire Republican Donor pushes Argentina into default*", en Huffington Post. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/2014/07/31/paul-singer-argentina_n_5637491.html

arreglen o modifiquen, pero no es tiempo de grandes políticas de Estado. Quizás la última haya sido la reforma de salud que dicho sea de paso sigue, aún, debatiéndose en los recintos del Congreso.

El último año que transcurrió de la administración Obama y que nos ocupa en este Anuario, es un período entre paréntesis. Un período de poca iniciativa, con mucho desgaste interno y constantes negociaciones. Naturalmente, la política exterior no fue ajena a esta dinámica. El deterioro de la imagen de Obama en el último año ha sido notorio, tanto en el plano doméstico como internacional.

Las expectativas depositadas en Obama por parte de los países latinoamericanos no se han cumplido, y el renovado apoyo que la comunidad latina le demuestra en las sucesivas elecciones probablemente no se vaya a modificar, aunque será necesario encontrar una vía para responder a sus demandas. No puede dejarse de lado que las proyecciones demográficas le otorgan cada vez mayor el peso al voto latino. Este es el dato de oro para el Partido Demócrata, ya que el corrimiento del GOP hacia el ala más conservadora alejó a ese electorado de sus bases.

Hoy la región no encuentra espacio en el gobierno de los Estados Unidos para una estrategia común, ni tampoco grandes anuncios de políticas exteriores. Sin embargo, esto no significa que Latinoamérica haya quedado completamente afuera de la agenda estadounidense, ya que las relaciones bilaterales siguen su curso a través de los canales técnicos, dentro de las agencias de cooperación, trabajando en programas específicos y fluyendo por los pasillos del complejo entramado burocrático del gobierno norteamericano.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

FURFARO, Nicolás (07/04/2014) "Los buitres gastaron U\$S 46 M en lobby contra la Argentina", en Tiempo Argentino. Disponible en: <http://tiempo.infonews.com/2014/04/07/argentina-122096-los-buitres-gastaron-us-46-m-en-lobby-contra-la-argentina.php>

GONGLOFF, Mark (31/07/2014) "Billionaire Republican Donor pushes Argentina into default", en Huffington Post. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/2014/07/31/paul-singer-argentina_n_5637491.html

"House Democrats pass historical health- care legislation", en The Washington Post. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/votes/house/finalhealthcare/>

LA RAJA, Ray y SCHAFFNER, Brian (21/07/2014) "Want to reduce polarization? Give party more money", en Monkey Cage, The Washington Post. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/07/21/want-to-reduce-polarization-give-parties-more-money/>

"Marco Rubio backs away from own immigration bill becoming law" en Huffington Post (28/10/2013). Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/2013/10/28/marco-rubio-immigration_n_4169925.html

MIN KIM, Seung "Marco Rubio wants series of immigration bill" en POLITICO (28/10/2013). Disponible en: <http://www.politico.com/story/2013/10/marco-rubio-immigration-bills-98931.html>.

MUÑOZ BRAVO, Tomás Milton (2009) "Causas y consecuencias de la fallida reforma migratoria en Estados Unidos: una de las grandes deudas de la presidencia de George W. Bush", en Revista Relaciones Internacionales de la UNAM, nº 105, Septiembre-diciembre de 2009.

PERASSO, Valeria (07/11/2012) "El voto hispánico, clave en la victoria de Obama" en BBC Mundo. Disponible en:
http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121107_elecciones_eeuu_obama_voto_hispano_usa2012_vp.shtml

SHAPIRO, Robert y BLOCH-ELKON, Yaeli (2005) "Partisan conflict, public opinion, and U.S. foreign policy", paper preparado para la presentación en el seminario Inequality and social policy, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.