Globethics Repository



De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas [From Regional Hegemony to Complex Bilateral Relations]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Lowenthal, Abraham F.
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-17 21:43:17
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218295

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 206, noviembre-diciembre de 2006, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI

Aunque algunas cosas –como la enorme asimetría de poder– no han cambiado, la relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe ya no es como antes. Washington no despliega hoy una sola «política latinoamericana», sino diferentes estrategias bilaterales o subregionales: México, América Central y el Caribe conforman un área profundamente integrada, a través de la migración y el comercio, a EEUU; la zona andina constituye el foco de mayor preocupación norteamericana, debido a la inestabilidad política y el narcotráfico; y los países del Cono Sur cuentan con un margen de maniobra que no existía en el pasado. En general, la agenda estadounidense está menos basada en la geopolítica, la seguridad nacional y la ideología y más centrada en la economía.

Abraham F. Lowenthal

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1970, la relación entre Estados Unidos y Latinoamérica estuvo determinada por la «presunción hegemónica» de EEUU: es decir, la idea de que este país tenía el derecho de insistir en la solidaridad –por no decir la sumisión– política, ideológica, diplomática y económica de todo el hemisferio occidental[1]. Durante esos

Abraham F. Lowenthal: profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Southern California y presidente emérito del Pacific Council on International Policy. Fue director fundador del Diálogo Interamericano y del Programa Latinoamérica del Woodrow Wilson International Center.
Palabras clave: relaciones internacionales, seguridad internacional, comercio, migración, América Latina, Estados Unidos.
Nota: traducción de Silvina Cucchi. La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <www.nuso.org>. Una versión preliminar de este texto fue publicada en *Archivos del Presente*.
1. Ver Abraham F. Lowenthal: «Two Hundred Years of American Foreign Policy: Ending the Hegemonic Presumption: The United States and Latin America» en *Foreign Affairs* vol. 55 Nº 1, 10/1976.

años, para asegurarse que partidos y líderes favorables controlaran los gobiernos de la región, Washington utilizó el poderío militar de los *Marines* y la División Aerotransportada 82, la intervención clandestina de la CIA, el consejo y la tutela de sus agregados militares, la ayuda para el desarrollo y, a veces, las imposiciones de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). A esto se sumaban las cuotas azucareras, las tarifas preferenciales y otras formas de estímulo del crecimiento económico, además de la activa diplomacia del Departamento de Estado, la financiación y el asesoramiento a los partidos políticos, y el trabajo de la Agencia de Información de EEUU (USIA). En otras palabras, lo que fuera necesario en cada caso.

La estrategia estadounidense durante ese periodo se basó en tres objetivos: un imperativo de seguridad que apuntaba a bloquear a las potencias extrahemisféricas la posibilidad de establecer puntos de apoyo o influencia en América; objetivos ideológicos para contrarrestar el atractivo internacional de la Unión Soviética y el comunismo y fomentar, en cambio, el desarrollo capitalista; y, como rutina, la promoción de los intereses particulares de las corporaciones estadounidenses, un propósito que era dejado de lado siempre que las cuestiones de seguridad resultaban más apremiantes.

Hacia el fin de la Guerra Fría, pese a que la geopolítica y las tecnologías militares cambiaron y a que declinó la importancia del Canal de Panamá, la preferencia estadounidense por esta estrategia hegemónica se mantuvo. Para la década de 1980, se había vuelto difícil entender por qué los líderes estadounidenses consideraban todavía importante ejercer un control férreo sobre Granada, El Salvador y Nicaragua, pero aun así Washington seguía adelante con sus políticas altamente intervencionistas. Lo que motivaba estas políticas no eran tanto consideraciones de «seguridad nacional», como se proclamaba entonces, sino de «inseguridad nacional». En otras palabras, un impulso psicopolítico basado en el temor a perder el control sobre aquello que EEUU había manejado durante mucho tiempo, como las cuestiones internas y los vínculos externos de los países de la región caribeña. Este impulso reflejaba la inercia de actitudes y políticas configuradas en una época anterior y que ya no resultaban apropiadas a los nuevos tiempos (si es que alguna vez lo habían sido).

Desde el fin de la Segunda Guerra hasta mediados de la década del 70, y en algunos aspectos hasta el término de la Guerra Fría, EEUU asumió a la mayoría de los países latinoamericanos como sus seguidores casi automáticos. Esto fue así para una variedad de cuestiones internacionales enmarcadas en la competencia bipolar. El apoyo de Brasil a la ocupación estadounidense de

República Dominicana en 1965 ilustra este modelo, como así también el respaldo de Argentina a las intervenciones de la administración Reagan en América Central a principios de los 80. El enfoque estadounidense respecto de Latinoamérica y el Caribe fue muy general y ampliamente regional, sin gran nivel de diferenciación; sin duda, durante muchos años, las políticas aplicadas por EEUU proyectaron sobre la región preocupaciones y actitudes derivadas principalmente de la intensa competencia con Fidel Castro en la Cuenca del Caribe.

Continuidad y cambio

En el siglo XXI, las relaciones entre EEUU y América Latina muestran cierta continuidad con la era de la presunción hegemónica, pero en su mayor parte son bastante diferentes, tanto en el contenido como en el tono.

El punto central en las relaciones interamericanas sigue siendo la enorme asimetría de poder. EEUU sigue siendo mucho más importante para cualquier país latinoamericano de lo que cualquier país latinoamericano es para EEUU. Las políticas cruciales para el futuro de la región se establecen rutinariamente fuera de América Latina, y el impacto que producen es por lo general más residual que intencional. Los países latinoamericanos siguen siendo altamente vulnerables a las tendencias, los acontecimientos y las decisiones exógenas y rara vez ejercen una influencia significativa en asuntos fuera de la región, aunque Brasil, Cuba, Chile y, más recientemente, Venezuela son excepciones importantes.

Las políticas cruciales para el futuro de la región se establecen rutinariamente fuera de América Latina, y el impacto que producen es por lo general más residual que intencional

Es difícil exagerar la cantidad de cuestiones que compiten con América Latina por la atención de los principales responsables de formular políticas en EEUU. No solo las circunstancias especiales de la dificultosa campaña de Iraq, el dilema de Israel y los fantasmas de un Irán o una Corea del Norte nucleares le quitan importancia a la región en los círculos políticos estadounidenses. América Latina rara vez brilla en el centro del radar norteamericano y por eso los llamamientos a los principales funcionarios estadounidenses a que le «presten más atención» están condenados a fracasar. La única esperanza es que, a lo sumo, mejore la calidad –y no la cantidad– de atención.

Por otro lado, EEUU nunca ha sido un actor tan coherente, unitario y racional en sus relaciones con América Latina como a menudo se lo ha concebido, pero la diversidad de posiciones se ha vuelto mucho más marcada en los últimos años. Las políticas norteamericanas que afectan a América Latina y el Caribe están determinadas no solo por las relaciones de poder internacionales y los desafíos externos, sino también (y a menudo principalmente) por la interacción entre las influencias de diferentes regiones, sectores y grupos internos: el Rust Belt y el Sun Belt; empresas (incluidos las compañías farmacéuticas, los fabricantes de computadoras, los conglomerados de entretenimiento y muchos otros) y trabajadores; productores de azúcar, cítricos, maníes, arroz, porotos de soja, flores, miel, tomates, uvas y otros cultivos; trabajadores agrícolas y consumidores; organizaciones de la diáspora y *lobbies* antiinmigración; comunidades confesionales de creencias variadas; fundaciones, *think tanks* y medios de comunicación; organizaciones criminales, incluidos los carteles de la droga, y la policía; así como grupos organizados para promover los derechos humanos, defender las causas de las mujeres, proteger el ambiente o preservar la salud pública.

Muchos actores relevantes gozan de acceso a los responsables de diseñar e implementar medidas en el extraordinariamente difuso y permeable proceso de elaboración de políticas que hoy existe en EEUU. Esto hace que sea relativamente fácil influir sobre las políticas vinculadas a cuestiones que no involucran asuntos centrales de seguridad. Pero, al mismo tiempo, torna muy difícil coordinar o controlar tales políticas, incluso cuando se hacen intentos concertados en ese sentido –algo que no es ni será muy frecuente, dada la cantidad de otros temas y relaciones que EEUU tiene que manejar.

Como ya se señaló, no hay que tener en cuenta solo a los organismos oficiales. La importancia relativa para las relaciones interamericanas de los actores no estatales ha aumentado: corporaciones, sindicatos, *think tanks*, medios de comunicación y entidades no gubernamentales de diverso tipo, incluidas las organizaciones basadas en la etnicidad, la comunidad o la fe religiosa, adquieren cada vez más relevancia. Paralelamente, ha declinado la influencia de los gobiernos.

Hoy, Microsoft y Wal-mart son, en la práctica, mucho más importantes para América Latina que los *Marines* estadounidenses. Importa más American Airlines que la Fuerza Aérea; CNN es mucho más influyente que la Voz de América. La compañía de seguros AIG puede ser más importante que la AID. En algunas circunstancias, Human Rights Watch es más poderosa que el Pentágono,

aunque indudablemente este último ha recuperado buena parte de su relevancia luego del 11 de septiembre. La compañía financiera y calificadora de riesgo Moody's resulta a menudo más influyente que la CIA. Y el Foro Económico de Davos es, en cierta forma, más importante que la Organización de Estados Americanos (OEA). Así, el impacto de EEUU –en tanto sociedad– en Latinoamérica y el Caribe es inmenso, pero difícil de controlar o dirigir a través de políticas o acciones gubernamentales.

Finalmente, la influencia relativa de diversos sectores del aparato gubernamental estadounidense en las relaciones interamericanas ha cambiado mucho desde la década de 1970. El Departamento de Estado, el Pentágono y la CIA ya no son las únicas –ni las principales– agencias de gobierno relevantes para la región, como lo fueron entre los 50 y los 80. Para muchos países de América Latina, el secretario del Tesoro, el presidente de la Reserva Federal y el encargado del área de Comercio son más importantes que el secretario de Estado. Los gobernadores de California, Texas y Florida son más significativos para ciertos temas o países que algunos funcionarios de Washington, como resulta evidente en el debate actual sobre la política inmigratoria. Ciertamente, tienen más impacto los jefes de Seguridad Interior y la Agencia Estadounidense Anti-Droga (DEA), los funcionarios del Departamento de Agricultura y los miembros del Poder Judicial Federal, que el secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos.

Para la mayoría de los países latinoamericanos, en la mayor parte de las cuestiones, el Congreso estadounidense es a menudo más importante que el Poder Ejecutivo, y además está más abierto a diversas influencias e impulsos sociales. En consecuencia, asegurarse resultados favorables en el abierto y complejísimo proceso estadounidense de elaboración de políticas es un desafío enorme y permanente para cualquier país de la región.

América Latina desagregada

Pero no solo EEUU sino también América Latina exige ser desagregada. Los países de la región difieren enormemente entre sí. Argentina es tan diferente de Haití, o Perú de Panamá, o República Dominicana de Chile, como Suecia lo es de Turquía, o Australia de Indonesia. Es que, aunque en los últimos treinta años casi todos los países latinoamericanos han coincidido en adoptar elecciones democráticas y construyeron economías de mercado que respetan el equilibrio macroeconómico, algunas diferencias clave se han acrecentado. Esas diferencias son particularmente notables en cinco dimensiones

distintas, aunque relacionadas: a) la naturaleza y la interdependencia económica y demográfica con EEUU; b) el grado en que los países han comprometido sus economías en la competencia internacional y las formas en que se relacionan con la economía mundial; c) la fortaleza relativa de sus instituciones, tanto estatales como no estatales; d) el grado de penetración de las normas y prácticas democráticas, y e) los desafíos que plantea la integración de las poblaciones indígenas.

La creciente diferenciación en torno de estas cinco dimensiones hace discutible la utilidad del amplio concepto «América Latina», que oscurece en la misma medida en que ilumina. En verdad, hoy EEUU ya no adopta ni implementa una «política latinoamericana» aplicable a toda la región. La idea de un «hemisferio occidental» –según la cual los países de América Latina y EEUU estarían unidos entre sí y se distinguirían del resto del mundo por intereses, valores, percepciones y políticas comunes– ya no se ajusta a la realidad, tanto desde el punto de vista de Washington como desde el de Buenos Aires, Santiago, San Pablo o Brasilia.

México, América Central y el Caribe suman en conjunto apenas un tercio de la población total de América Latina y el Caribe, pero concentran casi la mitad de la inversión estadounidense, más de 70% del comercio interamericano y alrededor de 85% de la migración latinoamericana a Estados Unidos

Por lo tanto, para comprender las relaciones interamericanas hoy es necesario distinguir, al menos, cinco regiones diferentes: a) México, América Central y las islas del Caribe; b) Brasil; c) Chile; d) Argentina y el resto de los países del Mercosur, y e) los países andinos, que seguramente requieren una mayor desagregación.

La región que integran México, América Central y el Caribe –que en muchos aspectos constituyen tres regiones separadas– suma en conjunto apenas un tercio de la población total de América Latina y el Caribe, pero concentra casi la mitad de la inversión estadounidense, más de 70% del comercio interamericano y alrededor de 85% de la migración latinoamericana a EEUU. Las tres subregiones están más integradas que nunca a EEUU en términos funcionales, como se discute más adelante.

Los países del Mercosur, de los que Brasil es el más extenso, suman 45% de la población, casi 60% del PIB latinoamericano, más de 40% (en proporción

creciente) de la inversión estadounidense y bastante menos de 10% de la migración latinoamericana a EEUU.

Entre ellos, pese a sus inmensos problemas y desafíos, Brasil es un país crecientemente exitoso e influyente. Ha abierto su economía a la competencia internacional; revolucionó su sector agrícola; desarrolló industrias con mercados continentales e incluso mundiales; fortaleció, lenta pero constantemente, sus instituciones estatales y no gubernamentales, y forjó un consenso centrista cada vez más firme en torno de las líneas generales de sus políticas macroeconómicas y sociales, incluida la necesidad urgente de reducir las desigualdades, aliviar la pobreza y mejorar la educación en todos los niveles. Brasil ocupa un lugar importante en el comercio internacional y en las negociaciones ambientales, de salud pública y de propiedad intelectual. Es un líder activo e influyente del Sur global, y trabaja en estrecha colaboración con la India y Sudáfrica. Es probable que, con el tiempo, juegue un papel creciente en las Naciones Unidas y otros foros multilaterales. El perfil mejorado de Brasil, tanto en este hemisferio como en el resto del mundo, genera un respeto creciente por parte de EEUU.

Chile es el país latinoamericano más comprometido con la economía mundial; cuenta con las instituciones más fuertes y las normas y las prácticas democráticas más afianzadas de la región. No enfrenta problemas serios de integración indígena, expulsa pocos ciudadanos hacia EEUU u otras regiones y hoy está tan ligado a las economías de Asia, Europa y América Latina como a la norteamericana. Chile ha construido un amplio consenso en torno de muchas políticas públicas clave, con un alto grado de previsibilidad que facilita la inversión, tanto nacional como extranjera, y promueve el planeamiento estratégico gubernamental y del sector privado. La influencia internacional de Chile y su prioridad para EEUU son considerablemente mayores de lo que sus dimensiones, su poder militar o su peso económico podrían sugerir. Su «poder suave» atrae la atención y las inversiones y es la clave de su liderazgo y de su influencia.

Argentina, por contraste, ha tenido grandes dificultades para construir un consenso, fortalecer las instituciones, abrir toda su economía y alcanzar la previsibilidad que resulta tan importante para superar el cortoplacismo y facilitar el desarrollo sostenible. Aunque el país ha participado activamente en asuntos internacionales –y ha sido un aliado incondicional y útil de EEUU en la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas y en la no proliferación de armamento nuclear–, es mucho menos importante desde el punto de vista

estadounidense de lo que su pomposa designación como «aliado extra-OTAN» podría sugerir. Probablemente no pueda contar con una empatía significativa o un apoyo concreto de EEUU, no importa quién gobierne en Washington. Es posible que el fracaso del gobierno de Bush en rescatar a Argentina durante su profunda crisis económica de 2001-2002 no haya sido una aberración ni una decisión personal arbitraria del presidente o de su secretario del Tesoro, sino una consecuencia previsible de la importancia marginal que el país tiene para Washington.

Las agitadas naciones andinas suman casi 22% de la población de América Latina, solo 13% de su PIB, cerca de 10% de la inversión de Estados Unidos y menos de 15% del comercio legal con ese país, pero producen casi la totalidad de la cocaína y la heroína que llegan allí

El último grupo está integrado por las agitadas naciones andinas, que suman casi 22% de la población de América Latina, solo 13% de su PIB, cerca de 10% de la inversión de EEUU y menos de 15% del comercio legal con ese país, pero producen casi la totalidad de la cocaína y la heroína que llegan allí (a menudo a través de México o las islas del Caribe). Todos los países andinos, en grados diversos pero importantes, son asolados por severos problemas de gobernabilidad y cuentan con instituciones políticas débiles. A esto hay que añadir la integración irresuelta de amplias poblaciones indígenas que se hacen oír cada vez más, y de los muchos –no solo indígenas– que viven en la pobreza o la indigencia. En estas circunstancias, el mantra de Washington –según el cual el libre mercado y la política democrática se fortalecen y sostienen mutuamente en un poderoso círculo virtuoso– sencillamente no funciona. La combinación de exclusión masiva, pobreza extendida y flagrante desigualdad, junto con una conciencia creciente en un contexto democrático de economía de mercado, es extremadamente volátil, con escasas probabilidades de coexistir en el mediano plazo.

En este contexto, el triunfo de Alan García en 2006 oscurece lo que podría ser el resultado más importante de las elecciones peruanas: los votantes antisistema, quienes finalmente apoyaron a los ganadores de las tres elecciones anteriores, constituyen ahora una oposición movilizada, que podría hacer muy difícil la gobernabilidad para el nuevo presidente. Ecuador enfrenta un desafío similar, con partidos e instituciones políticas muy débiles y movimientos indígenas cada vez más activos. Bolivia ha experimentado el triunfo de la

población indígena, hasta ayer excluida, liderada por Evo Morales, quien parece inseguro respecto de cómo vincular sus impulsos populistas con las realidades de la producción energética y los mercados. Colombia continúa luchando contra carteles de la droga profundamente afianzados y movimientos guerrilleros de larga data, grupos de diferente origen pero cuya cooperación táctica limita la soberanía efectiva del gobierno nacional. Y Venezuela, gobernada por el carismático Hugo Chávez, se concentra más en utilizar la gran lluvia imprevista de petrodólares para expandir su influencia internacional que en resolver sus propios desafíos de pobreza, desarrollo y debilidad institucional.

La diferenciación regional y la política estadounidense

La relación de EEUU con las subregiones latinoamericanas ha adquirido diversas formas, que se han ido diferenciando cada vez más. Los países ubicados en la Cuenca del Caribe y la costa norte de Sudamérica, que enviaban más de 40% de sus exportaciones a EEUU en la década de 1980, exportan hoy a ese país un porcentaje más elevado. Por otra parte, casi todos los demás países latinoamericanos, que en los 80 enviaban menos de 30% de sus exportaciones a EEUU, hoy destinan a ese país un porcentaje menor.

Una de las principales explicaciones, por supuesto, es geográfica, y está relacionada con la proximidad. Sin embargo, la geografía no se ha modificado y la proximidad debería ser menos importante a medida que la tecnología se desarrolla. Las políticas desplegadas por EEUU –la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) y, más recientemente, el Tratado de Libre Comercio de América Central y República Dominicana (Tlcac-RD)– están reforzando esquemas claramente distintos. En este contexto, la Cuenca del Caribe y el Cono Sur se mueven en sentidos opuestos en relación con EEUU, mientras que los países andinos también siguen un camino diferente. Para Chile, Brasil y Argentina (y, hasta cierto punto, para el resto de los países del Mercosur), EEUU es solo uno más de los cuatro interlocutores principales (los otros son Asia, Europa y el resto de América Latina). Para estos países, EEUU no es el único, ni siquiera el principal foco a tener en cuenta para sus políticas. Aunque es un punto de referencia importante, no es «el norte» de la brújula política. Venezuela incluso se ha ubicado como rival de EEUU proponiendo la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) frente a la idea del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cultivando lazos estrechos con Bolivia y con Cuba y explorando activamente nexos con los nuevos aspirantes al poder global, incluidos China e Irán.

Estados Unidos y sus vecinos más próximos

La naturaleza y la dinámica de las relaciones entre EEUU y México, América Central y los países del Caribe se distinguen crecientemente de las del resto de la región. En efecto, EEUU se ha convertido en una influencia económica, cultural y política aún más abrumadora para los países ubicados en su región fronteriza, principalmente como resultado de la migración masiva iniciada en 1965, de dimensiones sin precedentes en la historia. Del mismo modo, las inmensas y crecientes poblaciones inmigrantes mexicanas, centroamericanas y caribeñas están cambiando de manera irreversible los contornos de las relaciones entre EEUU y sus vecinos más cercanos.

Políticos, banqueros, empresarios, sindicalistas, educadores, policías, jueces y personal médico saben que la frontera entre EEUU y sus vecinos es porosa, a veces incluso ilusoria. Es difícil definir hoy la frontera funcional entre la América Latina y la anglosajona, pero seguramente se localiza bien al norte de San Diego en el oeste, y de Miami en el este. Las remesas de los migrantes son vitales para muchas economías. En México, sumaron más de 20.000 millones de dólares en 2005, casi tanto como la inversión extranjera directa, y se espera que totalicen 24.000 millones en 2006. En América Central y República Dominicana, el monto de las remesas supera al de la inversión extranjera y la asistencia económica internacional sumadas. Las contribuciones a las campañas y los votos de los migrantes tienen una importancia crucial en la política de sus países de origen. Del mismo modo, crece la importancia de los inmigrantes naturalizados en la política interna estadounidense. Las bandas juveniles y los líderes criminales, muchos de ellos socializados en EEUU y deportados a sus países de origen, están causando estragos en varias naciones centroamericanas. Por su parte, las bandas latinas son factores clave en la vida de Los Angeles y otras ciudades estadounidenses. Los cambios en las leyes inmigratorias de EEUU y el reforzamiento de las fronteras pueden afectar marginalmente la tasa de ingreso de migrantes no autorizados, pero no modificarán las causas ni las fuentes de los flujos migratorios.

En una perspectiva de más largo plazo, es probable que durante los próximos 25 años las naciones de América Central y el Caribe resulten aún más atraídas a la órbita estadounidense, tanto como resultado de tendencias subyacentes como de políticas concretas, tales como el Tlcac-RD. Utilizarán el dólar como moneda corriente informal y, en muchos casos, oficial; enviarán casi todas sus exportaciones a EEUU; se apoyarán abrumadoramente en el turismo, la inversión, las importaciones y la tecnología norteamericanas; absorberán la cultura

popular y las modas de ese país y también influirán en la cultura popular de EEUU; formarán jugadores de béisbol para las ligas estadounidenses y, quizás, presentarán sus propios equipos de liga mayor. Seguirán enviando muchos migrantes hacia el norte, y muchos países recibirán un número creciente de estadounidenses jubilados como residentes estables. Y los ciudadanos y las redes transnacionales crecerán en importancia. Todas estas tendencias incluirán seguramente en algún momento, quizás pronto, a Cuba.

La agenda «interméstica»

Las cuestiones relacionadas con la creciente interpenetración entre EEUU y sus vecinos más próximos –inmigración, tráfico de drogas y armas, robo de automóviles, lavado de dinero, respuesta frente a huracanes y otros desastres naturales, protección del ambiente y la salud pública, cumplimiento de la ley y control de las fronteras– plantean desafíos particularmente complejos. Se trata de cuestiones «intermésticas», que combinan facetas internacionales y domésticas y que son, por lo tanto, muy difíciles de manejar. El proceso político democrático, tanto en EEUU como en los países vecinos, impulsa en ambos lados de la frontera políticas que a veces van en sentido opuesto a las que serían necesarias para asegurar la cooperación internacional requerida para manejar estos problemas. Un vívido ejemplo actual es la política inmigratoria, que ha sido un claro foco de atención en el Congreso estadounidense durante 2006. Los puntos que se anotaron los chovinistas en los debates legislativos tendrán sin dudas impactos contraproducentes en México y América Central.

El proceso político democrático, tanto en Estados Unidos como en los países vecinos, impulsa en ambos lados de la frontera políticas que a veces van en sentido opuesto a las que serían necesarias para asegurar la cooperación internacional requerida para manejar estos problemas

El dilema es claro: las políticas más atractivas para el público interno tienden a menudo a interferir con la necesaria cooperación internacional. El problema es que esto no se resuelve fácilmente, ni se limita a EEUU. La tentación de colocar la responsabilidad por los problemas más peliagudos del otro lado de la frontera y afirmar la «soberanía», aun cuando ésta esté palpablemente en falta en términos prácticos, es recíproca e interactiva. Esta dinámica problemática probablemente se intensificará en los próximos años respecto de las más íntimas relaciones interamericanas: aquellas entre EEUU y sus vecinos más próximos.

Los límites del sistema de cumbres hemisféricas

Resulta irónico, entonces, que el sistema de cumbres presidenciales interamericanas haya florecido precisamente en una época en que las políticas regionales tienen cada vez menos sentido. A causa de las crecientes diferencias entre los países de América Latina y el Caribe, y especialmente de la acelerada integración funcional –económica y demográfica– de México, América Central y el Caribe a EEUU, las cumbres que reúnen a la totalidad de los países americanos están destinadas a concluir con exhortaciones virtualmente desprovistas de significado, o a confinarse a cuestiones poco relevantes.

Es cierto que estos cónclaves periódicos refuerzan, en los niveles más altos del gobierno estadounidense, la necesidad de enfocarse, aunque sea brevemente, en las relaciones interamericanas. Pueden, también, tener cierta utilidad en la construcción eficiente de relaciones personales y formas de comunicación entre líderes que podrían ser importantes en circunstancias futuras. Además, proveen «oportunidades fotográficas» políticamente útiles para quienes participan. Sin embargo, es poco probable que produzcan resultados inmediatos significativos y no deberían confundirse con esfuerzos serios por enfrentar problemas importantes. La Cumbre de Mar del Plata de fines de 2005 fue decepcionante: esto fue así en parte por razones inmediatas y circunstanciales, pero también debido a que los problemas subyacentes eran de largo plazo y estructurales.

Latinoamérica y Estados Unidos en el siglo xxi: nuevas realidades

En comparación con lo que ocurría hace treinta años, o durante la mayor parte del siglo pasado, la relación entre EEUU y Latinoamérica está bastante menos basada en la geopolítica y la seguridad nacional, y también mucho menos en la ideología. La competencia bipolar que involucró a EEUU en la década de 1960 y 1970 proveyó una amplia base regional para elaborar políticas. Hoy, en cambio, las agendas son mucho más específicas y locales. Las preocupaciones contemporáneas de EEUU en relación con América Latina se refieren básicamente a cuestiones prácticas de comercio, finanzas, energía y otros recursos, así como al manejo de problemas compartidos que no pueden ser resueltos individualmente por cada país: el combate contra el terrorismo, la lucha contra el tráfico de drogas y armas, la protección de la salud pública y el ambiente, la estabilidad energética y el control migratorio. Habitualmente, estas cuestiones se plantean y enfrentan en contextos bilaterales específicos.

Hoy más que nunca, las relaciones entre EEUU y América Latina son simplemente la suma de muchas relaciones bilaterales diferentes. Esto no se debe principalmente a que a los gobiernos estadounidenses recientes les haya faltado visión o imaginación; lo que más escasea, de hecho, son las bases sustanciales para políticas globales significativas hacia la región.

Hoy más que nunca, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina son simplemente la suma de muchas relaciones bilaterales diferentes

El patrón de las relaciones interamericanas es en la actualidad muy diferente del de los 60, 70, 80 e incluso principios de los 90. Esto queda de alguna forma en penumbras cuando las autoridades estadounidenses parecen sustituir «comunismo» por «terrorismo» como prisma distorsionado a través del cual se abordan otras cuestiones, como las drogas o la inmigración; o cuando un funcionario estadounidense de alto nivel intenta intimidar a los líderes políticos de un país como Nicaragua, o cuando miembros del Congreso o de los medios estadounidenses hablan, confusamente, de un eje «Castro-Chávez-Lula», o bien «Castro-Chávez-Morales», o de un «giro a la izquierda» en América Latina, o incluso de una supuesta «amenaza china» a América. Son similitudes superficiales, sin embargo, porque hoy vivimos en una época nueva y diferente.

EEUU ya no está fundamentalmente preocupado por mantener a la izquierda latinoamericana alejada del poder, ni desea intervenir activamente, incluso por la vía militar, para impedir que ésta alcance –o retenga– el gobierno. En la década de 1960, habría sido difícil imaginar que Washington aceptara a líderes políticos como Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez en Uruguay o Leonel Fernández en República Dominicana: todos ellos son, después de todo, descendientes directos de los partidos, movimientos y líderes contra los que se alineó Washington en los 60. Y si bien EEUU evidentemente no acepta a Hugo Chávez en Venezuela, los límites a su intervención son muy claros. Hoy nadie espera que los *Marines* aterricen en Caracas o que la CIA organice el asesinato de Chávez, aunque son visibles los esfuerzos de EEUU por frustrar la política internacional chavista.

En segundo lugar, a diferencia de lo que ocurría en los 60, EEUU ya no puede contar con la solidaridad panamericana para lidiar con la mayor parte de las cuestiones internacionales. Las intervenciones de Chile y México en los

debates de la ONU previos a la invasión a Iraq, la elección de José Miguel Insulza como secretario general de la OEA pese a la oposición inicial de Washington, el apoyo sudamericano al intento de Venezuela de ocupar el asiento regional en el Consejo de Seguridad y las amplias diferencias en el modo en que los países latinoamericanos y EEUU tratan a Venezuela y a Cuba ilustran este punto. Y no son los únicos ejemplos. En varios asuntos de importancia, como los subsidios agrícolas, la propiedad intelectual y las cuestiones comerciales –desde algodón, flores de corte, miel y jugo de naranja hasta aviación comercial, aceros especializados, textiles y calzado– EEUU encuentra en los grandes países latinoamericanos –y especialmente en Brasil– a veces rivales y a veces socios potenciales, pero nunca aliados automáticos o clientes fieles.

En tercer lugar, EEUU ya no puede relacionarse con los países de la Cuenca del Caribe con su postura histórica de compromiso intermitente, ignorándolos la mayor parte del tiempo pero interviniendo con fuerza cuando cree que sus intereses de seguridad están amenazados. En la actualidad, EEUU se compromete con sus vecinos caribeños, año tras año, en una variedad de cuestiones surgidas de la creciente interdependencia, cuestiones que la migración masiva ha causado tanto como reforzado. Por consiguiente, es necesario destinar un pensamiento mucho más creativo a analizar lo que significará esta creciente integración funcional de México, América Central y el Caribe a EEUU, y qué cambios serán necesarios en las actitudes, políticas e instituciones para manejar la agenda «interméstica» resultante.

Así como EEUU debe concentrar una nueva atención en la construcción de conceptos, políticas e instituciones adecuados para controlar su particular interdependencia con México, América Central y el Caribe, Sudamérica debe encarar también esfuerzos comparables para repensar y rediseñar los enfoques regionales, las conexiones internacionales y las relaciones, tanto con Washington como con otros centros de poder mundial. El reciente patrón creciente de fricciones –entre Argentina y Uruguay, Argentina y Chile, Uruguay y el Mercosur, Bolivia y Brasil, y Perú y Venezuela–; las crisis evidentes del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y la Comunidad Sudamericana de Naciones; las inciertas y a veces contradictorias respuestas frente a Hugo Chávez y su proyecto bolivariano; todo esto sugiere que hoy las naciones sudamericanas necesitan reconsiderar las formas en que se relacionan entre sí y con el resto del mundo, incluido EEUU.

Esta reconsideración debe hacerse en un momento en que las pulsiones populistas y nacionalistas están creciendo en varias naciones latinoamericanas, y

en un contexto en el que algunos países obtienen claras ganancias de la globalización (mientras que otros resultan dañados). En esta etapa, China y la India son más importantes que nunca, de diversas maneras, para ambos grupos de países latinoamericanos. Y EEUU es, en términos generales, algo menos importante de lo que solía ser, aunque sigue siendo la nación más poderosa del mundo.

Las propuestas y los proyectos referidos a las relaciones interamericanas deberán provenir principalmente de Sudamérica, ya que es poco probable que Washington ejerza un liderazgo hemisférico fuerte en un mundo de múltiples focos de poder distantes y relaciones entrelazadas entre vecinos. Brasil, Chile y Argentina deberían tratar de trabajar juntos en un esfuerzo de este tipo, construyendo un liderazgo apoyado en los avances reales de la integración funcional que se ha venido produciendo entre ellos en los negocios, los mercados laborales, las redes profesionales y la infraestructura física, si no en las instituciones formales. Estos países ya han experimentado con algún éxito la cooperación internacional en el caso de Haití. Ha llegado el momento de que Argentina, Chile y Brasil desarrollen estrategias cooperativas más amplias, en cuestiones que van desde la integración regional de Cuba hasta el proyecto bolivariano de Venezuela, desde el comercio agrícola hasta la cooperación energética hemisférica, y desde la reforma de la ONU hasta los acuerdos financieros y comerciales internacionales y los regímenes para proteger la propiedad intelectual.

EEUU se mantendrá como un interlocutor importante de los países de América Latina y el Caribe en tanto sigue siendo la mayor economía, el principal poder militar y el participante individual más influyente en las múltiples instituciones internacionales, además de una fuente de «poder suave». Los países de América Latina y el Caribe, por su parte, seguirán concitando la preocupación de Washington, ya que constituyen mercados significativos, importantes focos de inversión y fuentes fundamentales de materias primas y migrantes. Son, además, campos de prueba para la gobernabilidad democrática y la economía de mercado, así como activos participantes en la comunidad internacional. Pero las relaciones entre los países del Hemisferio Occidental ya no pueden ser capturadas en frases generales o paradigmas simples: las relaciones interamericanas seguirán siendo determinadas por los desafíos y las oportunidades globales, por las presiones y las demandas internas, tanto de EEUU como de Latinoamérica, y por los desarrollos regionales y subregionales. No parece que vaya a imponerse ni una fuerte alianza ni una profunda hostilidad entre EEUU y América Latina. En los próximos años las relaciones seguirán siendo complejas, multifacéticas y contradictorias.