



 **TEMA CENTRAL**

¿Rebelión en el patio?
Estados Unidos y América Latina

América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han sido interpretadas a partir de diferentes visiones: la de «hemisferio occidental», que convoca a cooperar sobre la base de supuestos valores compartidos; la de la irrelevancia de la región, que alude al aparente desinterés de Washington, y la de la práctica imperialista, en referencia a la voluntad de dominio militar y económico. Pero se trata de simplificaciones groseras de una relación más densa y compleja. En realidad, Washington está dispuesto a establecer «esferas de responsabilidad», lo cual abre un espacio para una mayor autonomía que, hasta ahora, los países latinoamericanos no han sabido aprovechar.

Roberto Russell

Introducción

Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos han sido interpretadas de distinto modo a partir de tres visiones dominantes. La primera es la llamada «idea del hemisferio occidental». La segunda alude a la supuesta «irrelevancia creciente» de la región para Washington, mientras que la tercera –y opuesta a la anterior– se apoya en la «voluntad y práctica imperialista» estadounidense en América Latina. Empleo aquí el término «visión» en dos de las

Roberto Russell: internacionalista argentino, director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

Palabras clave: relaciones internacionales, seguridad, comercio, Estados Unidos, América Latina.

Nota: este trabajo forma parte del proyecto PICT/Secyt «Las nuevas configuraciones del poder mundial: implicancias para la política exterior argentina».

acepciones que le asigna la Real Academia Española: como punto de vista particular sobre un tema, y como creación de la fantasía o imaginación, que no tiene realidad y se toma como verdadera.

La primera de las tres visiones, la idea del hemisferio occidental, convoca a los pueblos americanos a integrarse y cooperar. Nacida en la segunda mitad del siglo XVIII, se apoya en dos supuestos: la existencia de valores, intereses y metas comunes entre las dos Américas, como así también de una «relación especial» que distinguiría a las naciones del continente americano del resto del mundo. Esta idea tuvo tres momentos de auge: entre 1889 y 1906, entre 1933 y 1954, y entre fines de los años 80 y mediados de 1990¹. Fuera de estos periodos, Washington también apeló con frecuencia a esta idea para sustentar programas o políticas para América Latina que fueron invariablemente definidas como «nuevas». Así, los conceptos de «comunidad interamericana», «panamericanismo» y «relación especial» fueron empleados para estructurar esquemas tan diversos como la Alianza para el Progreso de John F. Kennedy, el Nuevo Diálogo de Richard Nixon y Henry Kissinger y la Iniciativa Empresarial para las Américas de George H. W. Bush. Actualmente, la idea del hemisferio occidental sigue presente en numerosos documentos y declaraciones oficiales estadounidenses, que destacan no solo la singularidad del vínculo interamericano, sino también el ejemplo que constituiría para el resto del mundo. Se alude incluso a un sentido de misión universal para los pueblos americanos. Vale citar, a título de ejemplo, las declaraciones de la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, formuladas en mayo de este año: «Estados Unidos ha forjado una estrategia comprensiva de asociación con nuestros pueblos –los pueblos de nuestro hemisferio–. Esta estrategia cuenta con nuevo pensamiento y nuevos recursos, pero descansa en una aspiración compartida que es tan antigua como las Américas. Es la esperanza de un nuevo mundo»².

La segunda visión sobre el tema, la tesis de la irrelevancia creciente, señala en su versión actual que América Latina es un área de escaso valor para EEUU,

1. Para una breve explicación de estos tres momentos, v. Javier Corrales y Richard E. Feinberg: «Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power Interests and Intellectual Traditions» en *International Studies Quarterly* N° 43, 1999, pp. 1-36.

2. Condoleezza Rice: «Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas», US Department of State, Washington, DC, 3 de mayo de 2006, disponible en <www.state.gov/secretary/rm/2006/65797.htm>. Para más declaraciones en el mismo sentido, v. Thomas A. Shannon: «Transformational Diplomacy in the Western Hemisphere», US Department of State, Washington, DC, 3 de mayo de 2006, disponible en <www.state.gov/p/wha/rls/rm/2006/q2/69285.htm>.

un fenómeno que se habría agudizado tras los atentados del 11 de septiembre y, más recientemente, debido a acontecimientos que ocurren fuera de la región, en particular en Oriente Medio y Asia. Aunque tiene antecedentes tan lejanos como la idea del hemisferio occidental, esta tesis cobró fuerza a partir de la década de 1970. Para sustentarla, sus defensores recurren a la relativa importancia y al tipo de atención que recibe América Latina de parte de los gobiernos estadounidenses en comparación con otros países o regiones del mundo. Esta tesis descarta toda «relación especial» con América Latina y considera que las políticas específicas que se despliegan hacia la región derivan, fundamentalmente, de procesos de naturaleza global o extrarregional, que son los que realmente ordenan la política exterior de Washington. De acuerdo con esta percepción, el eje alrededor del cual se estructura la política estadounidense hacia América Latina sería hoy la «guerra contra el terrorismo», como antes lo fue la contención del «expansionismo soviético».

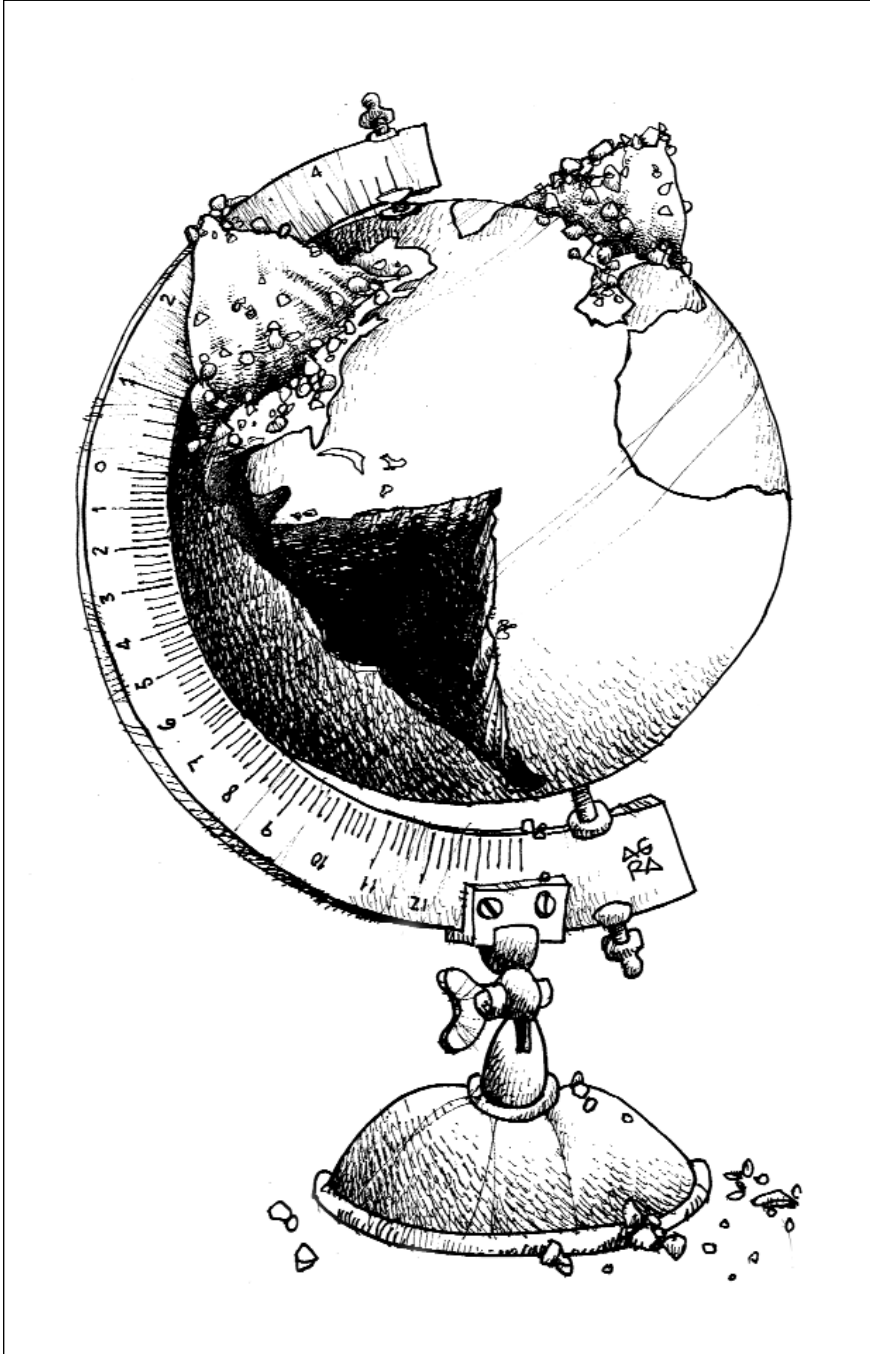
Finalmente, la visión basada en la voluntad y la práctica imperialista sostiene que, desde sus mismos orígenes, EEUU ha procurado extender su dominio sobre América Latina por medio de la fuerza o por influjos económicos y políticos abusivos. Según esta lectura, la región jugaría en la actualidad un papel fundamental en el nuevo esquema de dominación mundial promovido por el gobierno de Bush y constituiría tanto una retaguardia militar y un mercado para las exportaciones como una fuente de cuantiosos recursos naturales³.

A estas tres visiones se ha agregado recientemente una cuarta: la declinación hegemónica de EEUU en América Latina, en particular en América del Sur. Esta tesis se alimenta de dos fuentes principales: los reveses de Washington en Oriente Medio y Asia Central, anotados como una primera manifestación de la sobrexensión imperial, y la falta de comprensión –o el simple desinterés– del gobierno de Bush por América Latina.

Las tres visiones clásicas y sus principales errores

Los dos supuestos básicos en los que se apoya la primera tesis, basada en *la idea del hemisferio occidental*, si alguna vez tuvieron cierto sentido, ya no se sostienen. La relación interamericana carece de rasgos que la singularicen en un

3. Una buena síntesis de esta tesis puede verse en Atilio Borón: «La mentira como principio de la política exterior de Estados Unidos» en *Foreign Affairs en Español* vol 6 N° 1, 2006, pp. 61-68.



mundo que se globaliza. En todo caso, es la cercanía geográfica la que dota de cierta especificidad americana a cuestiones que componen la agenda global, tales como las migraciones, los acuerdos de libre comercio o las redes del crimen organizado. Pero no fue la geografía el aspecto que sustentó, durante más de dos siglos, la idea del hemisferio occidental. Por el contrario, la supuesta singularidad americana provenía de historias, valores, intereses y propósitos compartidos, que posibilitarían una nueva forma de relación entre países, alejada de las rivalidades y los modos propios de la política de poder. Sin embargo, la práctica de las relaciones interamericanas no mostraría semejanzas con los modelos europeos que la idea procuraba superar. Antes bien, la tesis opuesta, basada en las diferencias –y hasta el conflicto– entre las Américas, fue ganando terreno, particularmente entre mediados de la década del 60 y fines de los 80. Después, los vientos de cambio que trajeron el fin de la Guerra Fría, la democratización y las reformas económicas realizadas en casi toda la región dieron un renovado vigor a la idea de hemisferio occidental, que se desvaneció nuevamente a partir de la segunda mitad de la década del 90.

Este nuevo ciclo de desencanto y frustración en el que ahora nos encontramos no admite explicaciones simples; tampoco es posible depositar la carga de la culpa en un solo lado. Una vez aclarado esto, es evidente que una de las principales causas del momento actual es la política exterior estadounidense, especialmente la desplegada tras los atentados del 11 de septiembre. El de-

La insistencia del gobierno de Bush en el libre mercado y en aquellas políticas orientadas a favorecer el mundo de los negocios ha contribuido a ahondar las diferencias con una región que reclama un papel más fuerte del Estado y más programas sociales

sastre de Iraq, los abusos a los derechos humanos en Abu Ghraib y Guantánamo y las violaciones –o el repudio mismo– al derecho internacional, por citar solo los ejemplos más notorios, han profundizado en América Latina la visión negativa acerca de la influencia internacional de EEUU.

Al mismo tiempo, la insistencia del gobierno de Bush en el libre mercado y en aquellas políticas orientadas a favorecer el mundo de los negocios ha contribuido a ahondar las diferencias con una región que reclama un papel más fuerte del Estado y más programas sociales para paliar sus elevadísimos niveles de pobreza y marginalidad. Washington sigue confundiendo democratización con elecciones (la mayor aberración al respecto es Iraq). Mientras tanto, en América Latina el eje

del debate sobre el proceso de democratización se ha corrido drásticamente⁴. En los 90, lo central era el fortalecimiento de la democracia liberal y el tipo de reformas que debían realizarse para consolidarla. Hoy, en cambio, la democracia liberal cuenta con altos niveles de rechazo en algunos países, mientras que en otros se discute su adecuación para hacer frente a los crecientes problemas sociales. Asimismo, las encuestas revelan que más de la mitad de la población latinoamericana estaría dispuesta a aceptar un gobierno no democrático si fuera capaz de resolver los problemas económicos.

La otra cara de la moneda del antinorteamericanismo prevaleciente en la región es la visión extrema, que existe en algunos círculos estadounidenses, de que América Latina carece de los elementos básicos para el «*good and free government*», tesis ya expresada en 1821 por el secretario de Estado John Quincy Adams. De acuerdo con este enfoque, América Latina sería, ante todo, una fuente de problemas para EEUU. De aquí se deriva la idea de la irrelevancia –y aun la inconveniencia– de establecer vínculos estrechos con los «países del sur». En suma, en uno y otro lado faltan los elementos orgánicos para pensar en una comunidad panamericana.

La segunda tesis, *la irrelevancia creciente de América Latina*, comete dos graves pecados por defecto y tiene, además, dos problemas fundamentales. El primer pecado es que puede inducir a creer que EEUU carece de políticas activas hacia América Latina, aunque sí las tendría para otras áreas del mundo. Algunos ejemplos bastan para ilustrar este error. Desde hace más de quince años, Washington cuenta con una estrategia comercial para la región, orientada básicamente a conformar un área de libre comercio de alcance hemisférico. A pesar de las dificultades con las que tropezó, tanto dentro como fuera de EEUU, esta estrategia le ha permitido a Washington convertirse en el eje central de una nueva generación de acuerdos de libre comercio que –como se muestra en el cuadro– incluyen a la mayor parte de los países latinoamericanos, con la excepción de los integrantes del Mercosur, Bolivia, Ecuador y Venezuela⁵.

El otro eje de la estrategia de EEUU hacia América Latina es la seguridad. Ya durante el gobierno de Bill Clinton, Washington estableció bases denominadas «localizaciones de seguridad cooperativa» en Comalapa (El Salvador),

4. Sobre esta confusión, v. Stanley Hoffmann: «The Foreign Policy the US Needs» en *The New York Review of Books* vol. 53 Nº 13, 10/8/2006.

5. Ver Philippe De Lombaerde y Luis Jorge Garay: «The new regionalism in Latin America and the role of the US», *background paper*, Obreal/Eularo, abril de 2006, disponible en <www.obreal.unibo.it/Publications.aspx?IdPublication=63>.

Cuadro

Situación de los acuerdos de libre comercio firmados por EEUU con países de América Latina

País	Fase I	Fase II		Fase III				Finalizado
	Consideración/ Selección del socio potencial	Negociaciones		Aprobación en el Congreso				
		Comienzo	Fin	Borradores		Versión final		
				Cámara de Represen.	Senado	Cámara de Represen.	Senado	
Colombia	•	•	•					
Panamá	•	•						
Perú	•	•	•	•	•			
Chile								• 2004
Tlcan								• 1994
Tlcac-RD								• 2005

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anthony Kim y Daniela Markheim: «US Trade Policy Tracker: An Update» en The Heritage Foundation, <www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/wm1229.cfm>, octubre de 2006.

Manta (Ecuador), Reina Beatriz (Aruba) y Hato Rey (Curaçao)⁶. Estas bases se agregaron a las de Guantánamo (Cuba), Fort Buchanan y Roosevelt Roads (Puerto Rico) y Soto Cano (Honduras). Por otra parte, el Comando Sur maneja una red de 17 guarniciones terrestres de radares: tres fijos en Perú, cuatro fijos en Colombia, y el resto móviles y secretos en países andinos y del Caribe.

Asimismo, la situación de Colombia y los atentados del 11 de septiembre han influido para que la asistencia económica y militar de EEUU a la región se distribuya hoy en partes iguales, cuando a fines de los 90 la primera era más del doble que la segunda. América Latina es –excluyendo a Iraq– la principal receptora de capacitación militar estadounidense en el mundo. El Plan Colombia seguirá recibiendo importantes fondos del Tesoro de EEUU, ya que se ha previsto asignarle 724 millones de dólares en 2007, una cifra similar a la de 2006⁷. Estos datos, en suma, muestran el creciente

6. Con una reducida presencia de personal, se trata de bases preparadas para funcionar como punto de llegada de fuerzas que EEUU desplegaría desde su territorio o desde bases más importantes, denominadas de «operación principal».

7. Aprobado por el Congreso estadounidense en 2000 y aplicado desde 2001, el Plan Colombia es un programa quinquenal que incluye una importante transferencia de recursos: el total enviado a ese país por este medio ha sido de 4.000 millones de dólares, de los cuales 75% consistió en ayuda militar. A partir de 2003, se sumó el denominado «Plan Patriota» para ayudar a las Fuerzas Armadas colombianas a combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en especial en la frontera con Ecuador.

peso del Departamento de Defensa y de los temas de seguridad en la definición de políticas hacia América Latina.

El segundo pecado por defecto de la tesis de la irrelevancia latinoamericana es que pone el énfasis casi exclusivamente en la dimensión interestatal, dejando de lado el plano transnacional y, por lo tanto, obviando a un conjunto de fuerzas sociales que dotan de una densidad inédita a la relación entre ambas partes. Estas fuerzas abarcan desde intereses empresariales, comerciales y financieros hasta numerosísimas ONG y el crimen organizado en sus variadas expresiones. A modo de ejemplo, basta señalar que tres naciones latinoamericanas (Brasil, México y Venezuela) integraron en 2005 la lista de los 15 principales países con los que EEUU desarrolla su comercio de bienes.

Finalmente, y más importante aún, esta visión tiene dos problemas fundamentales: la confusión entre prioridad e importancia, y la falta de especificidad. En efecto, que otros países o regiones del mundo estén en el centro del radar de Washington no convierte a América Latina en intrascendente. ¿Qué lugar ocupan en este esquema países como Brasil, Colombia, Cuba o Venezuela? ¿O temas como las migraciones, el lavado de dinero, el narcotráfico y la energía? Por otro lado, al trabajar con un universo de análisis tan agregado, la tesis es una mera generalidad. ¿Cómo aplicar la tesis de la irrelevancia a la subregión que incluye México, América Central y el Caribe, cuya integración funcional a EEUU se incrementará en los próximos años? Esa área, que representa solo un tercio de la población total de América Latina y el Caribe, concentra casi la mitad de la inversión estadounidense en la región, representa más de 70% del comercio interamericano, casi 60% de la presencia bancaria estadounidense en América Latina y alrededor de 85% de la inmigración latinoamericana en EEUU⁸.

La tercera tesis, basada en la *voluntad y práctica imperialista*, peca tanto por exceso como por defecto. En el primer caso, porque concede a Washington una claridad de propósito y una consistencia en sus políticas que no guarda ninguna relación con lo que sucede en la práctica. Su representación de EEUU –o, mejor dicho, de las fuerzas imperialistas estadounidenses– como racionales y unificadas, y fundamentalmente perversas, puede ser útil como herramienta política para fines internos o como bandera de lucha para sustentar una estrategia de confrontación. También, como sucede con frecuencia, sirve para ocultar

8. Ver Abraham Lowenthal: «Más allá de la idea del Hemisferio Occidental» en *Foreign Affairs en Español* vol. 6 N° 1, 2006, p. 3.

cuotas propias de responsabilidad por el subdesarrollo latinoamericano. Pero como instrumento de análisis es apenas una caricatura de una relación mucho más compleja.

Desde luego, es indudable que EEUU actuó en América Latina en numerosas ocasiones como un poder imperial, incluso imperialista. Esto es parte de una historia negra que está a la vista. Sin embargo, gran parte de su política latinoamericana escapa a este patrón simple: Washington también promovió la democracia y los derechos humanos y prestó ayuda genuina a la región en muchas oportunidades. Y aquí no hubo puro cinismo o mera conveniencia. Esta tesis, además, tiende a exagerar, al atribuir la mayor parte de nuestras desgracias a la cercanía con el imperio⁹.

En lugar de definir una relación entre un poder imperial sediento de mercados y recursos y un conjunto de países sometidos por sus clases dominantes a esa voluntad, sería más adecuado explicar el vínculo en el marco de profundas asimetrías en un mismo continente. En términos más clásicos, se trata de la relación entre un gran poder y un área de influencia heterogénea, en la que sigue pesando la geografía. EEUU ha ejercido un control mayor, incluso mediante el uso habitual de la fuerza en forma directa o indirecta, sobre México, América Central y el Caribe. Su predominio sobre América del Sur, en cambio, ha sido menor, y se dio principalmente bajo la forma de presiones económicas o diplomáticas.

Finalmente, la visión imperialista comete dos pecados por defecto. Al colocar el énfasis en los factores metropolitanos, ignora o relativiza el peso que ejercen en la política internacional estadounidense las situaciones turbulentas que atraviesan las periferias. Son estas últimas, más que los designios imperiales, las que explican el aumento del poder y el interés estadounidense en ciertos países de América Latina, tal como revelan hoy los casos, muy distintos, de Colombia y Venezuela.

El segundo pecado por defecto es que esta tesis ignora, o no considera lo suficiente, la complejidad inherente al proceso de toma de decisiones en EEUU. Tomemos como ejemplo el papel del Congreso en la determinación de la política hacia la región en un tema que sería tan caro a las fuerzas imperialistas como la extensión de los acuerdos de libre comercio. La ratificación parlamentaria

9. Sobre el papel de EEUU en el derrocamiento de Salvador Allende, v. el interesante debate entre William D. Rogers y Kenneth Maxwell: «Fleeing the Chilean Coup: The Debate Over US Complicity» en *Foreign Affairs*, 1-2/2004.

del tratado firmado con América Central y República Dominicana se aprobó en 2005 por un margen mínimo: 217 contra 215 votos, y hoy existen serias trabas para la ratificación de los acuerdos con Colombia y Perú. En este marco, ¿quiénes son los sujetos de la voluntad y práctica imperialista? ¿Cuáles son las fuerzas en América Latina dispuestas a la deferencia o a seguir al imperio por «falsa conciencia»? ¿Sería éste el caso de la Concertación chilena o de quienes en México promovieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan)? Por otra parte, aquellos que, en EEUU, se opusieron a este acuerdo y hoy se oponen a los tratados con América Latina ¿pueden considerarse fuerzas antiimperialistas o, al menos, no imperialistas? Desde esta visión, podría responderse que objetivamente lo son. Evidentemente, volveríamos a caer en otra gruesa simplificación.

La tesis de la declinación hegemónica

Aunque menos antigua que las tres visiones anteriores, la tesis de *la declinación o el dismantelamiento de la hegemonía estadounidense en América Latina* ha reaparecido con fuerza en los últimos dos años. Hasta 2003, era muy común escuchar opiniones como la que sostenía el ex-canciller de México, Jorge Castañeda: «En verdad, a medida que el mundo post-11 de septiembre se hace crecientemente complejo, el hemisferio occidental todavía revela un patrón relativamente simple: la reafirmación de la hegemonía de Estados Unidos»¹⁰.

La tesis de la declinación o el dismantelamiento de la hegemonía estadounidense en América Latina ha reaparecido con fuerza en los últimos dos años

Pero ahora la visión ha cambiado. Y, en ese sentido, llama la atención que un país que hasta hace poco tiempo era visto casi unánimemente como una nueva Roma en su esplendor imperial aparezca hoy en el supuesto inicio de una fase de irreversible declinación. Los atributos de poder de EEUU no han cambiado tan drásticamente como para llegar a ese punto, y tampoco parece haber desaparecido de la noche a la mañana su voluntad de extender su poder en el plano internacional. Es demasiado pronto para celebrar, o lamentar, la declinación de la «nueva era americana» iniciada tras el desplome de la Unión Soviética. Y, más aún, para extender el diagnóstico a América Latina.

10. Jorge Castañeda: «Latin America Left Turn» en *Foreign Affairs* vol. 85 N° 3, 5-6/2006, p. 70.

En 1976, Abraham Lowenthal escribió un artículo en *Foreign Affairs* titulado «Estados Unidos y América Latina: el fin de la presunción hegemónica», que resume mejor que ningún otro la percepción reinante sobre el curso de las relaciones interamericanas¹¹. Acotado al continente americano, el artículo se hacía eco de las tesis que comenzaban a despuntar acerca del fin de la etapa de hegemonía estadounidense, que se habría extendido desde la segunda posguerra hasta fines de los 60. Durante ese periodo de 25 años, EEUU tuvo el poder, la capacidad y la voluntad para convertirse en el principal arquitecto del orden internacional emergido al término de la Segunda Guerra Mundial. En el caso de América Latina, el inicio de este modo de dominación puede situarse en 1933, con la puesta en marcha de la política de los «buenos vecinos», aunque su extensión plena a todo el continente también se produjo a partir de 1945.

Según ese enfoque, a fines de los 60 se vivió un punto de inflexión en esa forma de dominio hegemónico y comenzó el tránsito hacia otras formas, más diversas y menos claras. Esta tesis se apoyaba en una serie de indicadores: el ascenso de gobiernos dispuestos a ejercer una influencia internacional y ampliar sus relaciones exteriores para incrementar sus márgenes de autonomía; las nacionalizaciones de inversiones estadounidenses, particularmente en el campo de la minería y la energía; la diversificación de las compras de armamentos y de las fuentes de transferencia de tecnología; la oposición creciente a Washington en las Naciones Unidas; la pérdida relativa de la importancia de EEUU en el comercio regional, y la disminución del porcentaje de las inversiones estadounidenses en relación con las de otros países, en particular los europeos y Japón.

Con algunos pequeños agregados propios de este tiempo, la rescatada tesis de la declinación hegemónica apela hoy a los mismos indicadores. Afganistán e Iraq son puestos en el lugar que antes ocupaba Vietnam como muestra de la sobrextensión imperial, mientras que China habría reemplazado a Europa y Japón como nuevo competidor económico de EEUU en América Latina. También se destaca la apertura de nuevos espacios de autonomía para la región frente al desinterés de Washington (o, en todo caso, frente a su interés y preocupación por otras áreas u otros países del mundo, donde las cosas le resultan cada vez más incontrolables). De nuevo, la analogía con Vietnam.

Esta sorprendente similitud de lecturas, basadas en hechos fácilmente observables, lleva a preguntarnos qué pasó en el medio, entre 1980 y 2003. En la

11. Ver A. Lowenthal: «Two Hundred Years of American Foreign Policy: The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption» en *Foreign Affairs* vol. 55 N° 1, 10/1976.

década del 80, Ronald Reagan puso en jaque las tesis declinistas. Su presidencia no implicó la recuperación del dominio hegemónico, pero sí una restauración del poder imperial. Por méritos propios y torpezas ajenas, su gobierno abrió las puertas para la victoria en la Guerra Fría. Sin embargo, la tendencia a la declinación del poder de EEUU en América Latina no se revertió durante el mandato de Reagan, y la región no se sometió a los dictados de Washington ni renunció a desarrollar una estrategia exterior de diversificación en materia política, diplomática y económica. Por el contrario, como lo prueban el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, resistió con firmeza las duras políticas del gobierno republicano hacia América Central.

La década «rara» es la del 90. En ese periodo, EEUU ejerció una «hegemonía por *default*» sobre la región, dado que, por primera vez en la historia, no tuvo que preocuparse por actores extrarregionales. Por su parte, los países latinoamericanos buscaron acomodarse pragmáticamente al contexto de la Posguerra Fría y la globalización, y todos –salvo Cuba– se acercaron a Washington por necesidad, oportunismo o convicción. Esta situación no debería sorprender a nadie: expresa la reacción lógica de naciones pertenecientes al área de influencia del país que resultó victorioso en la confrontación con la Unión Soviética.

En la primera década del siglo XXI, la supremacía estadounidense sobre América Latina es un regreso a la «normalidad», pero con la fuerte marca del 11 de septiembre. Por un lado, siguen presentes las tendencias iniciadas en los 60, que la erosionan progresivamente, al tiempo que EEUU fortalece los vínculos comerciales y estratégicos con los países con los que ha suscripto tratados de libre comercio y extiende sus intereses de seguridad en la región, especialmente sobre México, América Central y el Caribe. El antiguo «patio trasero» hoy forma parte de lo que se denomina «*homeland security*».

En ese contexto, es correcto hablar de una declinación hegemónica, siempre y cuando se la inscriba en el marco de un

proceso de largo plazo que ya fue claramente identificado en la década de 1970. La conclusión a la que llegó Abraham Lowenthal en esos años tiene hoy más valor que nunca: «Estados Unidos enfrentará serias dificultades

Es correcto hablar de una declinación hegemónica, siempre y cuando se la inscriba en el marco de un proceso de largo plazo que ya fue claramente identificado en la década de 1970

en un hemisferio en el que es todavía muy poderoso, pero en el que no está más a cargo de modo incuestionable»¹². La tesis es incorrecta y apresurada si de ella se deriva que Washington, como se ha puesto de moda afirmar, está «más lejos que nunca» de América Latina. No creo que nadie piense así en Colombia, México, América Central y el Caribe. Es cierto que, en el resto de la región, la presencia y la influencia estadounidenses son menores. Pero esto tampoco es una novedad.

¿Dónde estamos?

Las cuatro visiones aquí resumidas, si bien tienen algunos elementos de verdad, tienden a simplificar un vínculo cuya actual riqueza y complejidad requiere marcos de análisis más acotados y rigurosos. La *idea del hemisferio occidental* es inviable y anacrónica. Tres factores estructurales juegan en su contra: la enorme asimetría de poder entre las dos Américas, que obstaculiza la coincidencia de intereses; el fenómeno de la globalización, que echó definitivamente por tierra la noción misma de una «relación especial» y, por último, las diferencias entre los países latinoamericanos, que hacen difícil llegar a consensos «verdaderos» de alcance continental¹³. No obstante ello, el sustrato de valores comunes y, en cierta medida, de metas comunes en que se apoya esta idea no se debe desestimar tan rápidamente, como suelen hacerlo sus más duros críticos. En teoría, podría constituir un factor de importancia para la cooperación y la creación de espacios de convergencia, aunque quizás en ámbitos más limitados. En la práctica, esto dependerá mucho de lo que haga EEUU, así como de la capacidad de América Latina para dar respuestas eficaces a la cuestión social, que hoy es una espada de Damocles sobre los avances producidos en el proceso de democratización. En el caso de Washington, es probable que las vulnerabilidades evidentes del modelo de «superpotencia militar» que ha orientado la política exterior de George W. Bush abran paso, en los próximos años, a una reformulación de la estrategia que permita, entre otros aspectos importantes, recuperar la legitimidad perdida. Está por verse si EEUU será, en el mundo y en nuestra región, una fuente de orden más que de desorden, y si es capaz de responder a las demandas latinoamericanas a favor de un cambio justo, especialmente en lo que hace a una mayor justicia económica y social.

12. *Ibíd.*, p. 23.

13. Digo consensos «verdaderos» porque las declaraciones y los documentos oficiales, en particular los de las cumbres presidenciales, están llenos de consensos «falsos» que pueden despistar al lector no informado.

La tesis de la *irrelevancia creciente* es poco específica y engañosa. México, América Central y el Caribe –y en Sudamérica, Brasil– ocuparán un lugar cada vez más importante en la agenda estadounidense. Los primeros, por su inexorable integración con EEUU; Brasil, debido a su creciente poder y su intención de limitar la influencia estadounidense en Sudamérica, y también por su papel estabilizador en un área que seguramente atravesará serias dificultades. Además, Washington tiene necesidades concretas que la región puede satisfacer. Cabe esperar entonces más y no menos políticas, pero más específicas y bilaterales.

México, América Central y el Caribe –y en Sudamérica, Brasil– ocuparán un lugar cada vez más importante en la agenda estadounidense

La tesis de la *voluntad y práctica imperialista* es simplista y vaga. La propensión estadounidense a involucrarse en América Latina es una función compleja del carácter del sistema internacional, de su posición global de poder, de su política interna y de factores propios de la periferia, que pueden generar la clásica dinámica del imperialismo defensivo¹⁴. Este último aspecto juega un papel considerable en la evolución de esa forma de intervención. En efecto, algunas investigaciones han mostrado que también existen fuentes de expansión imperial en la periferia, tales como la existencia de «fronteras turbulentas» y la debilidad, la inestabilidad o el colapso de los Estados periféricos. Esos dos factores –fronteras turbulentas y periferias «fallidas»– generan reacciones metropolitanas que se conciben en términos defensivos, pero en la práctica tienen un efecto expansivo. Como concluye John Galbraith en su brillante artículo sobre la «frontera turbulenta» como factor de la expansión del Reino Unido en la India, África del Sur y Malasia, «los gobernadores británicos continuaron tratando de eliminar el desorden en las fronteras mediante la anexión, lo que a su vez produjo nuevos problemas de frontera y una mayor expansión. La ‘frontera turbulenta’ contribuyó por lo tanto a la paradoja del imperio del siglo XIX, que creció a pesar de sí mismo»¹⁵. La larga historia de los imperios y de las grandes potencias incluye numerosos ejemplos de esta forma no querida de prolongación del poder metropolitano. Conviene registrarlos, dado que las crisis y las debilidades de nuestra región son un factor que, objetivamente, sigue alentando la extensión del

14. Un excelente análisis sobre los factores que explican la intervención de los grandes poderes en la periferia puede verse en Jeffrey W. Taliaferro: *Balancing Risks. Great Power Intervention in the Periphery*, Cornell University Press, Ithaca-Londres, 2004.

15. John S. Galbraith: «The ‘Turbulent Frontier’ as a factor in British expansion» en *Comparative Studies in Society and History. An International Quarterly* vol. 2, 1959-1960.

poder estadounidense, incluso en términos militares¹⁶. Los defensores de la tesis imperialista convocan al fantasma que quieren alejar cuando defienden, sin proponérselo pero como conclusión natural de sus argumentos, la necesidad de una resistencia estructural a Washington.

Por último, la dinámica propia de las relaciones entre una gran potencia y su área de influencia es también la más adecuada para acercarse a la cuestión de la *declinación hegemónica*. El retorno de esta tesis se nutre de los mismos argumentos utilizados en Estados Unidos en el debate académico de los 60 entre declinistas y triunfalistas. La antigüedad del debate sobre el proceso que lleva de la hegemonía a la declinación debería ser tomada como una advertencia para quienes auguran el pronto debilitamiento de América Latina, en especial de América del Sur, como área de influencia de Estados Unidos. La tesis declinista, sustentada en la creencia de que EEUU está política, económica, militar y hasta moralmente sobreextendido, tiene más de treinta años. Durante ese periodo, Washington ganó la Guerra Fría y extendió su poder en el mundo. No está claro, entonces, si la actual fase de extensión –o de sobreextensión– es la que finalmente anticipará el inicio de la verdadera caída.

Para los latinoamericanos, y especialmente para los sudamericanos, es más importante entender que, declinante o no, EEUU carece del poder para controlar mucho de lo que hacemos, o de lo que nos gustaría hacer. Es necesario tener en cuenta, también, que Washington está dispuesto a establecer con los países de la región «esferas de responsabilidad» para realizar tareas en común mediante una cierta división del trabajo. Hoy contamos con un espacio de autonomía objetiva para vincularnos entre nosotros y con un mundo que es cada vez más plural que unipolar.

Lamentablemente, nuestros problemas internos y las diferencias y los conflictos entre nuestros países abren grandes interrogantes sobre la voluntad y la capacidad de América Latina para aprovechar esa autonomía. Pero eso es harina de otro costal. ☐

16. Sobre los factores que explican la extensión del poder de Estados Unidos en el mundo, v. Roberto Russell: «El orden político internacional pos Irak» en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian: *Imperio, Estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Altamira, Buenos Aires, 2004.

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 occidental¹. 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 N° 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 involucren 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 calificadoras 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 assolados 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 migratoria, 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.

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.

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

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. ☐

Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica?

Durante años socios estratégicos, Venezuela y Estados Unidos se distanciaron a partir de la llegada de Hugo Chávez al gobierno. Las posiciones antiestadounidenses, la ayuda a Cuba y los coqueteos con Rusia, China e Irán irritan a Washington, que por ahora ha apostado al apaciguamiento. Las relaciones entre ambos países pueden calificarse de esquizofrénicas, ya que incluyen importantes intercambios comerciales basados en el petróleo y, por lo tanto, se apoyan en intereses difíciles de cancelar. En ese contexto, la tensión bilateral se ha convertido en un dolor de cabeza para los gobiernos latinoamericanos y caribeños que no quieren llegar a un conflicto con EEUU como consecuencia de las posiciones cada vez más radicales de Venezuela.

Carlos A. Romero

Introducción

Uno de los acontecimientos más importantes en la política interamericana del presente siglo es la espiral conflictiva que caracteriza las relaciones entre los gobiernos de Hugo Chávez y George W. Bush. Sus divergencias estratégicas, tácticas y verbales, sus percepciones mutuamente negativas, sus diferencias de criterio sobre políticas específicas de la agenda mundial y hemisférica,

Carlos A. Romero: politólogo venezolano, profesor titular en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela y en la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana. Consultor en asuntos internacionales.

Palabras clave: relaciones internacionales, cooperación, petróleo, democracia, Venezuela, Estados Unidos.

además de sus aspiraciones a construir alianzas diferentes, constituyen un objeto de atención de diversos actores internacionales y regionales.

A la par de estas consideraciones, para algunos analistas resulta difícil comprender el desarrollo de unas relaciones bilaterales que parecieran estar al borde de la ruptura, pero que a su vez tienen –en el plano económico y, particularmente, en el energético– una importancia vital para ambos países. Por otra parte, si bien la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y caribeños coinciden en que es necesario aspirar a un mundo multipolar y reducir la dependencia de Washington, lo cierto es que los dimes y diretes entre Venezuela y Estados Unidos están llegando a tal punto que perjudican la puesta en práctica de una agenda hemisférica positiva.

¿Cuáles son, entonces, las causas de esa relación esquizofrénica? Esas diferencias ¿pueden ser tomadas en serio? ¿Pueden llevar a la región a una encrucijada en sus vínculos con EEUU?

Si bien Venezuela no tiene el poder de los países más desarrollados y más capacitados en el aspecto militar para participar activamente en el contexto mundial, sus abundantes recursos energéticos, sumados a su voluntad de llevar adelante una política exterior activa e independiente, la potencian como actor internacional. Durante años, Venezuela fue considerada una pieza importante para la estabilidad regional debido a la solidez de su sistema político y las características de sus relaciones cívico-militares. A pesar de haber experimentado una dictadura militar caudillista liderada por Juan Vicente Gómez (1908-1935), regímenes semiautoritarios (1935-1945), un corto periodo democrático (1945-1948) y una dictadura militar institucional (1948-1958), los venezolanos desarrollaron, desde 1959, una democracia y un sistema de partidos estables, percibidos como un modelo para el resto de América Latina. Y, en cuanto a las relaciones cívico-militares, los sucesivos gobiernos democráticos mantuvieron, desde 1959, el control civil, a pesar de que las Fuerzas Armadas retuvieron de facto ciertos poderes, sobre todo en relación con los temas fronterizos, la política de ascensos, la compra de armamentos y las relaciones militares con EEUU.

Desde el punto de vista diplomático, los gobiernos democráticos trataron de diferenciarse de Washington en el plano multilateral asumiendo un papel activo en las Naciones Unidas y en la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, Venezuela nunca defendió una posición antiestadounidense generalizada y pudo combinar su alianza con ese país con su pertenencia a la

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Por eso, aunque es cierto que Caracas estuvo en desacuerdo con EEUU en cuanto al estatus de la isla de Puerto Rico, la invasión a la República Dominicana en 1965 y el apoyo estadounidense a Reino Unido en la Guerra de las Malvinas de 1982, esto no afectó de modo alguno las relaciones bilaterales.

De todo lo mencionado se deduce que, desde 1958 hasta 1999, las relaciones entre Venezuela y EEUU se desarrollaron en un clima de cordialidad. Sin embargo, ya en los albores del siglo XXI algunos factores –la revuelta social de 1989 conocida como «El Caracazo», los dos intentos de golpe de Estado en 1992 y la grave situación económica– modificaron las percepciones de los analistas estadounidenses, quienes comenzaron a dudar sobre la estabilidad política venezolana. Por añadidura, el petróleo venezolano ya no era tan importante para EEUU como en el pasado, debido a la recomposición de las relaciones entre Washington y los países árabes luego de la caída del Muro de Berlín. En esa misma época, las políticas proteccionistas estadounidenses comenzaron a incluir a Venezuela entre los países sujetos a nuevas disposiciones de carácter hemisférico (barreras arancelarias y no arancelarias). Caracas perdió así sus históricos privilegios.

Con la llegada al gobierno de Chávez en 1999, la relación bilateral se modificó y asumió nuevos parámetros, vinculados a una fase energética diferente y a una renovada discusión sobre el estado actual del orden internacional. Todo esto, con base en dos aproximaciones estratégicas diferentes y dos definiciones distintas sobre la seguridad.

Venezuela ha sido una constante entre las preocupaciones estratégicas de EEUU. Desde el punto de vista geopolítico, su situación geográfica es crítica, ya que se encuentra al norte de América del Sur, en un cruce marítimo entre el Caribe y el Atlántico. Por otro lado, posee una industria petrolera y unas reservas petroleras y gasíferas de consideración. De hecho, Venezuela es uno de los cinco principales suplidores de petróleo de EEUU, mientras que las importaciones estadounidenses –concentradas en los recursos energéticos– son las más importantes para el comercio exterior venezolano.

A pesar de ello, el gobierno de Chávez ha utilizado sus diferencias reales y mediáticas con EEUU como una palanca efectista para su proyección mundial y su activismo internacional. El tema, desde la perspectiva venezolana, presenta dos dimensiones. Una, más tradicional, tiene que ver con las proyecciones mundiales, hemisféricas y subregionales de Washington y con la relación con



Venezuela que, al cabo de los años, ha asumido una forma más compleja. La otra dimensión está relacionada con los temas internos de Venezuela, sobre todo con la defensa nacional ante una eventual –de acuerdo con la perspectiva del gobierno– agresión por parte de Washington. Esta dimensión tiene rasgos novedosos: para Caracas, EEUU ha dejado de ser un país colaborador en el mantenimiento de la democracia y la estabilidad internas, para comenzar a ser observado ahora de manera «sospechosa».

En ese contexto, desde 1999 la política exterior y de seguridad de Venezuela ha tenido un cambio basado en cuatro procesos. El primero de ellos está marcado por las transformaciones profundas en la estructura política interna, el contenido de la Constitución de 1999, el desplazamiento de las elites tradicionales del proceso de toma de decisiones y la reevaluación de la estrategia de alianzas mundiales. El segundo se apoya en la progresiva internacionalización de Venezuela debido a la creciente atención que genera en los organismos multilaterales, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación social y los propios gobiernos extranjeros. A ello hay que añadir, en tercer lugar, nuevas ideas sobre la solidaridad internacional y la promoción de la tesis venezolana sobre la democracia participativa, tanto en organismos y conferencias multilaterales como en instituciones internacionales no estatales. Finalmente, se estarían sentando los supuestos para una política exterior que incluye el apoyo, político y económico, a ciertos actores subnacionales que reivindican su emancipación del control del Estado nacional, además de buscar las vías institucionales adecuadas para modificar las organizaciones y los sistemas de decisión en organizaciones multilaterales, incluidas las económicas.

A estos cambios constitucionales y políticos habría que agregar la tesis gubernamental que apunta a construir un mundo multipolar y la política de alianzas que privilegia las relaciones con Cuba y con países como Irán, China, Rusia y Siria. En el plano económico, es importante analizar la disminución de los compromisos de integración comercial hemisféricos, la regeneración de una política proteccionista y el deseo de retornar al modelo de sustitución de importaciones.

El gobierno venezolano ha desarrollado una posición estratégica diferente de la estadounidense en lo que ya puede definirse como un choque de dos culturas estratégicas distintas y basadas en premisas dicotómicas. Venezuela está comprometida en la búsqueda de un mundo multipolar, sostiene una relación especial con Cuba e impulsa la cooperación militar hemisférica (sin la

participación de Washington) y la tesis de la guerra asimétrica. Al mismo tiempo, el gobierno de Chávez ha cuestionado en reiteradas oportunidades el carácter imperialista de EEUU y su supuesta injerencia en la política interna venezolana, así como las invasiones a Afganistán e Iraq, a lo que se suman las diferencias entre ambos países en relación con el rol de los partidos y movimientos de izquierda y radicales en el continente americano y en el mundo.

En general, EEUU funciona como una plataforma para la proyección de un país pequeño pero dotado de una estrategia internacional activa, expansiva y autónoma, dentro de un marco de divergencias y de promoción de un orden internacional diferente del planteado por Washington.

Seguid el ejemplo de Caracas

Los asuntos internacionales han jugado un papel muy importante en la vida republicana de Venezuela, donde la política exterior fue y es una palanca fundamental para procurar la estabilidad política interna, así como también para lograr el reconocimiento de la comunidad internacional. Pero, a fin de cuentas, cualquier país, por más pequeño que sea, ha hecho y hará lo mismo. Lo que define a Venezuela como un caso singular, *sui generis*, es su tendencia al activismo, que en muchas ocasiones ha estado fundado en la creencia de que el modelo venezolano debe ser imitado por el resto de los países. Esto era lo que pensaba Simón Bolívar cuando inició sus campañas militares, en momentos en que la gesta de independencia caraqueña se había convertido en una especie de Santo Grial para el resto del continente. Y ocurrió, también, con la dictadura de Juan Vicente Gómez, símbolo de estabilidad para los pensadores positivistas de la época, con la democracia representativa instaurada en 1958 y, ahora, con el proyecto chavista, al cual el oficialismo venezolano considera comprometido con una misión revolucionaria a escala mundial.

Lo que define a Venezuela como un caso singular es su tendencia al activismo, que en muchas ocasiones ha estado fundado en la creencia de que el modelo venezolano debe ser imitado por el resto de los países

Desde luego, las iniciativas venezolanas han encontrado diversos momentos de acogida y a veces también de rechazo. A Simón Bolívar, pese a lo que afirma la acartonada historia oficial, no le fue bien ni en Colombia, ni en la campaña del Sur ni en la creación de Bolivia. El presidente Pérez no logró

convencer a los inquilinos del Kremlin de que él era el portavoz de un nuevo orden internacional; y hoy los dirigentes del gobierno, más allá de sus intenciones de convertir a Caracas en la meca de los desheredados del mundo, son caracterizados a veces como buscadores de pleitos y arrogantes caballeros que pretenden reproducir, *urbi et orbi*, el llamado «socialismo del siglo XXI».

Desde comienzos del siglo XX, ese activismo ha estado acompañado por la fuerza del torrente petrolero, que ha prestado una ayuda importante para promover los diversos discursos y políticas que, desde los planos político-ideológico y económico y comercial, respaldaron las sucesivas iniciativas venezolanas. Pero el activismo no es la única característica de nuestro acontecer internacional. El idealismo y la permanente creación de fantasías acerca del papel de Venezuela es otra de nuestras «marcas de fábrica», al igual que el excesivo presidencialismo, es decir, el control que el presidente ejerce sobre las decisiones de política exterior.

El gobierno de Chávez se ha empeñado en confrontar a EEUU, utiliza el petróleo como un arma política y apoya a gobiernos y partidos de izquierda en el marco de una política exterior que aspira a ser global. Además, busca profundizar los mecanismos de integración «alternativos». Desde la restauración democrática, Venezuela ha promovido la integración regional, primero a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc, hoy Asociación Latinoamericana de Integración –Aladi–), luego con la Junta de Cartagena (hoy Comunidad Andina) y después con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el Grupo de los Tres, la Comunidad del Caribe (Caricom), la Asociación de Estados Caribeños y, más recientemente, el Mercosur. El gobierno de Chávez ha planteado que los mecanismos de integración tienen un perfil político y que, además de los acuerdos económicos y comerciales, debe haber una identificación ideológica entre los socios.

***Venezuela envía
 1.300.000 barriles
 diarios de petróleo y
 derivados al mercado
 estadounidense***

En general, la mejor manera de explicar la situación actual es situando a Venezuela en el terreno de las contradicciones permanentes entre un gobierno que sataniza a EEUU pero que, al mismo tiempo, obtiene grandes beneficios comerciales de ese país: Venezuela envía

1.300.000 barriles diarios de petróleo y derivados al mercado estadounidense, de donde importa bienes y servicios. Como prueba de esto se puede mencionar el mensaje de fin del año 2005 del presidente del Banco Central de Venezuela, quien sostuvo que se está delineando «un orden distinto, caracterizado por el

endurecimiento de la política hegemónica de EEUU y las reacciones de distinta índole en los centros y en los países llamados emergentes, que procuran desarrollarse según alternativas diferentes a las tradicionales»¹. El entonces canciller venezolano completó la idea:

Desde luego que el petróleo tiene una gravitación muy grande tanto en la realidad interna del país como en las relaciones externas. Ha tenido una gravitación muy grande en las relaciones históricas con EEUU. Pero no se podría decir que las malas relaciones que tiene Venezuela con EEUU –o EEUU con Venezuela, mejor dicho– sean producto de discrepancias o de cualquier otro asunto relativo al petróleo. Qué extraordinario sería entablar una relación de respeto mutuo. Tendríamos muchas cosas que hacer, pero lamentablemente el gobierno de Bush no renuncia a la idea de derrocar a Chávez.²

La política energética internacional del gobierno de Chávez ha consistido en promover los esquemas de cooperación y suministro petrolero (y, a futuro, también gasífero) con pautas preferenciales para los países latinoamericanos y caribeños, a través de proyectos como Petrocaribe, Petroamérica y Petrosur. Mientras tanto, el gobierno ha rediseñado el esquema de asociación con las empresas petroleras multinacionales que invierten en el país a partir de la creación de empresas mixtas, en un contexto caracterizado por la decisión de la OPEP de mantener una política de precios altos en desmedro del aumento de la producción.

Finalmente, el gobierno de Chávez no ha descuidado a la opinión pública mundial. En ese sentido, desarrolla una estrategia publicitaria gigantesca apoyada en la red de televisión Telesur y el financiamiento de varias páginas *web* y periódicos en diferentes países dedicados a promocionar el llamado «proceso», a lo que suman las invitaciones a periodistas, académicos, estudiantes y miembros de organizaciones no gubernamentales de la izquierda mundial a visitar Venezuela a través de programas de intercambio y solidaridad.

La disputa con Estados Unidos

El gobierno de Bush ha desarrollado una política de «torniquete» con Chávez, que consiste en no prestarle mucha atención a sus declaraciones y alusiones en su contra y, al mismo tiempo, tratar de limitar su expansión regional y mundial. Esa estrategia se ha desarrollado en el marco de la idea,

1. Banco Central de Venezuela: «Mensaje de fin de año del Presidente del Banco Central de Venezuela, Gastón Parra Luzardo» en *El Nacional*, 29/12/05, A-8.

2. María Lilibeth Da Corte: «Entrevista a Alí Rodríguez» en *El Universal*, 30/12/05, pp. 1-4.

predominante en América Latina y el Caribe, de que Bush no presta una atención suficiente a los problemas hemisféricos, lo cual ha reforzado un sentimiento antiestadounidense en la región.

Ciertamente, en América Latina se cruzan dos sentimientos. Por una parte, están aquellos que no se sienten correspondidos por el gobierno de una superpotencia que tiene otros intereses y prioridades y que se ocupa de los asuntos regionales solo cuando se genera una crisis de importancia. Y, por otro lado, el sentimiento antiimperialista, que responsabiliza a EEUU de todos los males de estas tierras. De esa forma, la agenda hemisférica se encuentra cargada de demandas, opiniones y reservas sobre temas tales como el libre comercio y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la promoción de la democracia, la lucha contra la corrupción, el combate al narcotráfico, el respeto a los derechos humanos, las emigraciones ilegales, el futuro de Haití y la defensa de la propiedad privada.

Un ejemplo de la visión crítica sobre la falta de atención de EEUU está expresado en una afirmación del especialista estadounidense en asuntos latinoamericanos Peter Hakim. «Después del 11/9, Washington perdió efectivamente su interés en América Latina. Desde entonces, la atención de Estados Unidos ha sido esporádica, y estrechamente ligada a situaciones problemáticas o urgentes.»³ Una crítica más radical, enfocada en el carácter imperialista de EEUU, es la de Chávez: «El eje del mal es Washington, ése sí es el eje del mal, con sus aliados en el mundo, que amenazan, que invaden, que matan, que asesinan. Nosotros estamos conformando el eje del bien, el eje nuevo, del nuevo siglo», dijo el presidente venezolano. Y agregó: «La hipótesis que cobra fuerza es que fue el mismo poder imperial norteamericano el que planificó y condujo este atentado o hecho terrorista terrible contra su propio pueblo y contra ciudadanos de todo el mundo. ¿Para qué? Para justificar la agresión que de inmediato se desató sobre Afganistán, sobre Irak, y las amenazas contra todos nosotros, contra Venezuela también»⁴.

En el ámbito regional, Venezuela y EEUU coinciden en la necesidad de la cooperación para estimular el desarrollo económico y la libertad política, pero no están de acuerdo en cuáles deben ser las medidas para alcanzar esas metas. El gobierno de Chávez se defiende argumentando el principio de no intervención, en un contexto en que la intención de Washington de fortalecer las instituciones

3. Peter Hakim: «Is Washington Losing Latin America?» en *Foreign Affairs* vol. 85 N° 1-2/2006, p. 39.
4. *El Nacional*, 4/1/2006, A-7 y 14/9/2006, A-2.

políticas representativas molesta particularmente a los dirigentes oficialistas venezolanos, quienes consideran la democracia directa como un sistema superior al de EEUU y, en general, al que prevalece en el hemisferio occidental.

En síntesis, podemos afirmar que EEUU prioriza los peligros internos que enfrentan los regímenes democráticos (la corrupción, el fraude electoral y las violaciones a los derechos humanos), mientras que Chávez enfatiza, sobre todo, las amenazas externas a la soberanía de los países de América Latina: el capitalismo salvaje, la dependencia económica y la eventual intervención militar unilateral de EEUU. En este juego de contradicciones, Chávez alerta sobre el peligro de invertir en la economía estadounidense debido al enorme déficit presupuestario que, según él, está fuera de control, e incluso plantea la necesidad de una transición política en ese país⁵.

Pero más allá de las declaraciones públicas, lo cierto es que la postura antiestadounidense se ha convertido en la punta de lanza de la diplomacia venezolana, a pesar de que una reciente encuesta de opinión demostró que más de 71% de los venezolanos se inclinó por «suavizar» el estado de las relaciones bilaterales. Chávez, sin embargo, no solo ha desarrollado la tesis del «poder negativo», es decir la denuncia del papel negativo de EEUU en el mundo, su supuesta injerencia en los asuntos internos venezolanos y su actuación gelatinosa durante los sucesos de abril de 2002 (cuando un movimiento cívico-militar lo derrocó durante unas horas); además, ha tratado de diversificar las relaciones internacionales de Venezuela para reducir la importancia que históricamente ha tenido Washington.

Pero las relaciones económicas se mantienen. La empresa petrolera venezolana Petróleos de Venezuela (Pdvs) y otras empresas mixtas continúan enviando un promedio de 1.300.000 barriles diarios al mercado estadounidense, y EEUU sigue siendo el principal socio comercial de Venezuela: del total de las exportaciones venezolanas en 2005 (55.597 millones de dólares), casi la mitad (25.437 millones) estuvieron destinadas a EEUU (23.591 millones corresponden a petróleo crudo y derivados). Del total de 25.000 millones de dólares

La intención de Washington de fortalecer las instituciones políticas representativas molesta particularmente a los dirigentes oficialistas venezolanos, quienes consideran la democracia directa como un sistema superior

5. En *The Daily Journal*, 21/12/2005, p. 2.

estadounidenses en importaciones venezolanas durante 2005, alrededor de 5.689 millones de dólares provinieron de EEUU. Se estima que, para finales de 2006, el intercambio económico entre ambos países llegará a una cifra cercana a los 42.000 millones de dólares, de los cuales 7.000 millones serán importaciones venezolanas⁶.

Pese a estas cifras, los cuestionamientos a EEUU se han convertido en un eje fundamental de la política exterior del gobierno de Chávez. Mientras Caracas estimula la formación de gobiernos y movimientos progresistas y de izquierda en la región, el antiimperialismo funciona como un instrumento para llamar la atención en el ámbito mundial, como un activo de una diplomacia que se maneja en la arena movедizada que hoy son las relaciones internacionales. Esto lo saben muy bien los gobiernos de América Latina y el Caribe, que aceptan con alegría la cooperación venezolana y están deseosos de vender sus bienes y servicios a un país con dinero en efectivo, pero que se rehúsan a acompañarlo en su enfrentamiento directo con Washington.

Venezuela plantea una estrategia de seguridad diferente de la estadounidense. El gobierno de Chávez considera que el terrorismo no es producto de un desequilibrio estratégico sino de la violencia generada por la asimetría socioeconómica consecuencia de la globalización. En este contexto, Washington juega un rol perjudicial por sus intenciones de imponer una visión unipolar sobre un mundo que ya es multipolar, según sostiene el gobierno venezolano, con cinco polos de poder o agrupaciones de fuerza: África, Asia, Europa, Norteamérica y Sudamérica.

Hay otro tema que cobra interés desde la perspectiva venezolana: la supuesta intervención estadounidense en asuntos internos de otros países. Es por ello que, de acuerdo con la tesis de Caracas, los países con gobiernos progresistas y la revolución venezolana –democrática, nacionalista, antiimperialista y bolivariana– deben prepararse para una agresión de Washington. Y pueden, por lo tanto, recibir la ayuda de Caracas. Cabe pensar, entonces, que Venezuela aspira a formar una alianza antiestadounidense mediante la cooperación con países calificados de «forajidos» por EEUU, como Cuba e Irán, a través del impulso a la revolución y al cambio mundial anticapitalista.

6. Ramón Espinasa: «Las contradicciones de Pdvsa: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina» en *Nueva Sociedad* N° 204, 7-8/2006, p. 65, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3365_1.pdf>.

Pero no se trata solo del contexto internacional. Ambos países también mantienen importantes diferencias relacionadas con la política nacional venezolana. En el orden político, mientras que EEUU propone la profundización de la democracia representativa, Venezuela plantea que están dadas las condiciones para el tránsito hacia el socialismo del siglo XXI, y que la revolución ya está superando la etapa nacional liberadora para pasar a la etapa socialista. En Venezuela, esto va acompañado por la profundización del papel del Estado, lo que implica la concentración del poder político y la reducción del poder económico disperso en una sociedad civil cada día menos autónoma, sin una garantía a la propiedad privada lo suficientemente fuerte.

Sin embargo, EEUU ha asumido diferentes posiciones frente al caso venezolano: entre 1999 y 2002, «esperar y ver»; entre 2002 y 2004, «susplicia», y desde 2005, «haz lo correcto». Si a esto le sumamos la falta de condiciones para una ruptura con Venezuela y la ausencia de un consenso sobre cómo enfrentar el tipo de amenaza que representa el gobierno de Chávez, se comprende mejor por qué Venezuela mantiene el espacio suficiente para seguir relacionándose con Washington en un plano ambiguo, que, hasta ahora, le ha dado muchos beneficios.

Estados Unidos ha asumido diferentes posiciones. Si a esto le sumamos la ausencia de un consenso sobre cómo enfrentar el tipo de amenaza que representa el gobierno de Chávez, se comprende mejor por qué Venezuela mantiene el espacio suficiente para seguir relacionándose con Washington en un plano ambiguo

¿Puede llevar esta situación a una ruptura con EEUU y a una radicalización de la estrategia venezolana? ¿Cuál sería el punto de quiebre? Desde fines de 2004, Washington ha profundizado sus críticas hacia Venezuela, sin llegar a la ruptura. Para el gobierno de Bush, Venezuela ha dejado de ser un país seguro y confiable debido a una serie de motivos, algunos de ellos ya señalados en este artículo: el acercamiento a Cuba, la promoción de la democracia participativa, el desarrollo de un modelo económico de clara orientación estatista y las alianzas estratégicas con Rusia, China, Irán, Siria y otros países con los cuales EEUU tiene reservas o disputas. Esta rápida enumeración no significa que en sus relaciones con Venezuela no estén contemplados otros problemas estratégicos de la agenda de seguridad global de EEUU. Entre ellos, podemos señalar la compra de armas por parte del gobierno venezolano y su posición frente a temas como el terrorismo, el narcotráfico y la proliferación de armamentos

nucleares. A esto se suma, en líneas generales, la ejecución, por parte de Venezuela, de una política exterior más diversificada, promotora de un mundo multipolar sin una presencia relevante de EEUU, así como las posiciones antiisraelíes y la competencia con Guatemala, apoyada por EEUU, por obtener un sillón de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (que finalmente obtuvo Panamá).

Conclusiones

A mediados de los 80, la política exterior de Venezuela sufrió una importante transformación, acompañada por los cambios a escala mundial y la profundización de los procesos de integración económica. El nuevo gobierno, presidido por Rafael Caldera (1994-1999), esgrimía la causa de la estabilidad democrática y la reconciliación nacional y proyectaba una internacionalización de la industria petrolera. Esto ocurrió junto con el paso a una Venezuela energética, cuya característica principal es el impacto mundial: los ojos de la comunidad internacional se focalizan en un país que, hasta el momento, se había consolidado como estable, moderado y pacífico, y que comenzó a llamar poderosamente la atención.

Este «momento» internacional de Venezuela se apoyó, más tarde, en una nueva experiencia política encarnada en la figura de Chávez, quien pasó de ser el actor principal de una de las asonadas militares a presidente constitucional de la República. En la campaña electoral de 1998 y en los primeros meses de su gobierno, Chávez prometió transformar –y efectivamente lo hizo– las bases constitucionales del país, promovió un desplazamiento de elites estatales, comenzó a cambiar las directrices económicas e inició gradualmente una transformación de la diplomacia. Chávez y sus aliados, entre ellos un importante sector militar, aprobaron una nueva Constitución, comenzaron a desarrollar una diplomacia más activa, con mayor énfasis en los temas y los socios tercermundistas, y modificaron la posición de Venezuela hacia Cuba: la isla dejó de ser el enemigo de los años 60 y el socio de los 70 y 80, para convertirse en un país amigo y aliado.

Desde ese momento, Venezuela se fue tornando en un problema para Washington debido a su activismo internacional, sus nuevas alianzas, la promoción de su modelo y algunas de sus políticas sociales, entre otros factores. Venezuela trata de diversificar

su suministro de crudos y productos. La ofensiva diplomática trata de llamar la atención sobre el intervencionismo estadounidense en sus asuntos internos. El gobierno

venezolano también ha cambiado sus fuentes de armamento militar hacia países de Europa y Asia, y ha dejado de lado la relación privilegiada de antaño. Convoca a sus reservas y desarrolla una doctrina de seguridad nacional basada en la guerra asimétrica.⁷

Sin embargo, no hay que dejar de lado el hecho de que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y caribeños «no ven a Chávez como un modelo, pero al mismo tiempo no les gusta la administración Bush»⁸.

El gobierno venezolano también ha cambiado sus fuentes de armamento militar hacia países de Europa y Asia

EEUU se ha convertido en una pieza central en los cálculos de seguridad de Venezuela. Para el gobierno de Chávez, Washington busca socavar el desarrollo de la revolución venezolana en tres planos diferentes: en el orden mundial, definiendo al gobierno como una experiencia política hostil; en el regional, tratando de limitar la irradiación del proceso chavista; y en el plano bilateral, refiriéndose continuamente a las limitaciones gubernamentales a la democracia y a la libre iniciativa.

La estrategia del gobierno venezolano se basa en la política clásica del *brinkmanship*, que se aplica en tiempos de crisis y que consiste en amenazar a un adversario hasta obligarlo a desarrollar un gesto de conciliación. «Lo esencial de esta estrategia es la manipulación de los riesgos compartidos de violencia –que se asume que ningún actor quiere– para hacer que el otro baje el tono, a sabiendas de que nadie quiere el escenario de la guerra.»⁹ Hasta ahora, el gobierno ha aplicado esta táctica amenazando a EEUU con cortar el suministro de petróleo, profundizando la revolución en Venezuela y exportándola al resto del continente, bajo la premisa de que EEUU experimenta una decadencia como superpoder mundial.

De todo esto se desprende otra conducta que Venezuela genera en EEUU como consecuencia de su estrategia de seguridad. Se trata del «apaciguamiento», es decir la táctica de quienes, al estar defendiendo el *statu quo*, se enfrentan a un país que quiere quebrantar el orden, como «si sus protestas fuesen meramente tácticas, como si aceptaran en realidad la legitimidad existente,

7. «Expediente. El vuelo de los halcones» en *Revista PAX*, Caracas, 3-4/2006, p. 14.

8. Michael Schifter: «In Search of Hugo Chávez» en *Foreign Affairs* vol. 85 N° 3, 5-6/2006, p. 54.

9. Graham Evans y Jeffrey Newham: *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, Londres, 1998, p. 57.

pero exagerando su posición para fines de negociación; como si la motivaran quejas específicas que pudiesen satisfacerse mediante concesiones limitadas». Es por ello que «el apaciguamiento, cuando no es una estrategia para ganar tiempo, es el resultado de una incapacidad para enfrentarse a una política de objetivos limitados»¹⁰. Así, «siempre que exista una potencia que considere opresivo el orden internacional o la forma de su legitimación, sus relaciones con otras potencias serán revolucionarias. En tales casos, no será el ajuste de las diferencias dentro de un sistema dado, sino el sistema mismo, el que se ponga en tela de juicio»¹¹.

Este planteo se ajusta a la idea de que Venezuela está profundizando una estrategia dual en sus relaciones con EEUU. Por una parte, juega una política de *brinkmanship* y espera una respuesta de apaciguamiento. Y, por otra, configura una estrategia revolucionaria a fin de cambiar el actual sistema internacional. Esta estrategia está basada *grosso modo* en conceptos provenientes del pensamiento militar que, en tiempos de la China maoísta, proclamaba la tesis de la guerra asimétrica (guerra del pueblo), la táctica combinada de la guerra de guerrillas y el ejército popular, la estrategia defensiva de la guerra revolucionaria prolongada, la guerra de movimientos y movilizaciones (las reservas) y la creación de un ejército revolucionario y politizado bajo una dirección política¹².

En este marco, Chávez pronunció el 20 de septiembre de 2006 un discurso en las Naciones Unidas en el cual se refirió a George W. Bush en forma personal. «Ayer estuvo el diablo aquí. Este lugar huele aún a azufre», dijo el presidente de Venezuela. Y reiteró que «la pretensión hegemónica del imperialismo americano pone en riesgo la existencia de la especie humana»¹³. Las críticas se repitieron al día siguiente, cuando Chávez, en una reunión con sectores de izquierda y religiosos estadounidenses en el barrio de Harlem, dijo que Bush es «un alcohólico, un hombre enfermo y aconplejado»¹⁴. Estas referencias generaron una respuesta mundial, caracterizada en general por un fuerte desagrado, con advertencias acerca de la profundización de la rivalidad entre Caracas y Washington.

En ese contexto, ¿estará EEUU dispuesto a continuar con su política de riesgo calculado y apaciguamiento con Venezuela, o avanzará en un enfrentamiento inevitable con una potencia revolucionaria? Esto, por ahora, está por verse. ☐

10. Henry Kissinger: *Un mundo restaurado*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1973, p. 13.

11. *Ibíd.*

12. Lucien Bianco: *Los orígenes de la Revolución China*, Tiempo Nuevo, Caracas, 1970.

13. Citado en *El Nacional*, 21/9/2006, A-09.

14. Citado en *El Nacional*, 22/9/2006, A-11.

Bibliografía

- Carrera Damas, Germán: *El bolivarianismo-militarismo. Una ideología de reemplazo*, Alas del Cuervo, Caracas, 2005.
- Castañeda, Jorge: «Latin American Left Turn» en *Foreign Affairs* vol. 85 Nº 3, 5-6/2006.
- Chávez, Hugo: «Nuevo mapa estratégico de la revolución. Una nueva etapa. Exposición del jefe del Estado el día 12 de noviembre de 2004», Imprenta Nacional, Caracas, enero de 2005.
- Da Silva, Elsa Cardozo de: «Cuarenta años después: la política exterior que tuvimos y la que necesitamos» en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* vol. IV Nº 1, Faces, 1998.
- Kelly, Janet y Carlos A. Romero: *Venezuela y Estados Unidos. Coincidencias y conflicto*, IESA / Libros del Nacional, Caracas, 2005.
- US Department of State, Bureau of Public Affairs: *The State of Democracy in Venezuela*, Washington, DC, diciembre de 2005, en <www.state.gov>.

Periódicos

- El Nacional*, Caracas, Venezuela.
- The Daily Journal*, Caracas, Venezuela.

PROBLEMAS DEL
Desarrollo
REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Octubre-Diciembre de 2006

México, DF

Nº 147

ARTÍCULOS: **Oswaldo Sunkel**, En busca del desarrollo perdido. **Hubert Escaith**, Industrialización truncada y terciarización sustitutiva en América Latina. **Eduardo Ramírez Cedillo**, Por una política fiscal contracíclica. **Alexis Saludjian**, Flux de capital et integration regionale: une étude econométrique des principaux determinants de l'instabilité macro-economique dans le Cone-Sud-Americain. **Edgard Moncayo Jiménez**, La transformación del Estado en América Latina: una perspectiva económica desde los países andinos. **Xiwei Zhong y Jianmin Yang**, The U/RI-industry Linkage and the Development of the Computer Industry in China. **Carlos Galindo y Javier Delgado**, Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana. **Ricardo Méndez**, La construcción de redes locales y los procesos de innovación como estrategias de desarrollo rural. COMENTARIOS Y DEBATES: **Rosa Maria Marques y Paulo Nakatani**, O governo Lula: estagnação e aprofundamento da subordinação financeira. REVISTA DE REVISTAS. RESEÑAS: **Rocío Corona Martínez**, *Estudios urbanos contemporáneos*, de Alejandro Méndez Rodríguez (coord.).

Problemas del Desarrollo es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Colaboraciones: Torre II de Humanidades, 5to. Piso, cubículo 515. Tel.: (5255) 5623.0105 / 5623.0074. Fax: (5255) 5623.0097. Correo electrónico: <revprode@servidor.unam.mx>. Página web: <www.iiec.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm>. Suscripciones: Torre II de Humanidades, 1er. Piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. o A.P. 20-721, 01000, México, DF. Tel.: (5255) 5623.0080. Fax: (5255) 5623.0124. Correo electrónico: <ventiiec@servidor.unam.mx>.

Estados Unidos, la integración latinoamericana y el lugar de Brasil

Aunque las encuestas a veces exhiben un país dividido en mitades, una observación más detenida del mapa político de Estados Unidos de los últimos años mostraba, al menos hasta las últimas elecciones legislativas, un claro predominio republicano. Se trata, en realidad, de la consolidación de una tendencia nacional-conservadora que tiene profundas implicancias. Luego del 11 de septiembre, EEUU se encuentra hiperinvolucrado en problemas transnacionales para los que ensaya respuestas nacionalistas ineficaces. En ese contexto, América Latina, y en particular Brasil, tienen la oportunidad de abandonar la mirada centrada en los Estados nacionales y profundizar la integración regional.

Arthur Ituassu

Introducción: el mundo antes del cambio

En el prefacio de la primera edición de *Los orígenes del totalitarismo*, Hannah Arendt describe su época como un tiempo sombrío: «Nunca el futuro fue tan imprevisible, nunca dependimos tanto de fuerzas políticas que no son

Arthur Ituassu: periodista y profesor de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Es editor de Jorge Zahar Editor y escribe en *openDemocracy*. Obtuvo la beca Fulbright en la Universidad de Carolina del Sur (EEUU). Página web: <www.ituassu.com.br>.

Palabras clave: contexto global, relaciones internacionales, nacionalismo, integración regional, América Latina, Brasil.

Nota: traducción de Mario Camara. La versión en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>. Una versión preliminar de este artículo fue presentada en una conferencia pronunciada en el Instituto Rio Branco, Brasilia, el 14 de septiembre de 2006.

confiables en el cumplimiento de las reglas del buen sentido y del interés –fuerzas que parecen completamente enloquecidas–¹.

Arendt escribía acerca de una generación que había vivido dos guerras mundiales y comenzaba a experimentar la Guerra Fría. En aquel momento, la escalada de violencia entre los Estados nacionales parecía no tener fin. El mundo había llegado al límite de la destrucción de todo y de todos.

Pero la razón finalmente prevaleció y los 90 fueron años de optimismo. La competencia entre las dos grandes potencias terminó de forma pacífica. La invasión iraquí a Kuwait fue rechazada por una coalición liderada por Estados Unidos con el sello de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El *boom* de las «.com» impulsaba la economía estadounidense y la ubicaba en un lugar muy superior al de las demás. Las importaciones de EEUU aumentaban y, gracias a ello, la prosperidad alcanzaba a otras partes del globo, especialmente a algunos países asiáticos.

El mundo, en general, estaba más abierto al comercio. En América Latina, Brasil y Argentina disfrutaban, después de muchos años, de la bonanza de la estabilidad. En esos años el presidente estadounidense Bill Clinton promovió el Acuerdo de Belfast, en Irlanda, e intentó negociar la paz en el conflicto palestino-israelí.

Sin embargo, por detrás de este telón de optimismo actuaban fuerzas transnacionales que con frecuencia tomaban al mundo por sorpresa. No en vano los 90 fueron también los años de las crisis financieras de Asia, Rusia, Argentina y Brasil. Fueron los años de la peor pobreza en África, de las imágenes de la masacre de Ruanda, de la guerra en Somalia, el Congo, Angola y Sudán. África se había transformado en la cuna de la desolación y la enfermedad: 40% de la población sobrevive con menos de un dólar por día y la mitad, con menos de dos dólares por semana; la posibilidad de morir antes de los cinco años es cinco veces mayor que en el resto del planeta; 30 millones de personas están infectadas de HIV y la expectativa de vida es de 59 años². Además de la pobreza y el sida, las áreas menos favorecidas del mundo vieron crecer

1. Traducción propia de: «Never has our future been more unpredictable, never have we depended so much on political forces that cannot be trusted to follow the rules of common sense and self-interest –forces that look like sheer insanity». H. Arendt: *The Origins of Totalitarianism* [1948], Harvvest, Nueva York, 1979, prefacio a la primera edición. (Hay edición en español: *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza, Madrid, 1987.)

2. Sobre el tema, v. Nana K. Poku: «Poverty, Debt and Africa's HIV/AIDS Crisis» en *International Affairs* vol. 78 N^o 3, 2002, pp. 531-546.

el extremismo religioso y el terrorismo político. Se registró, durante aquellos años, una serie de atentados de bajo costo para la sociedad global, con el (infeliz) promedio de un ataque cada 2,5 años, y unas 100 muertes³.

Después, el 11 de septiembre de 2001, estallaron las torres del World Trade Center, y 3.000 estadounidenses fueron el objetivo de un odio cada vez menos nacional y más transnacional. Como escribió Arendt, parecía que la violencia había llegado a un cierto límite estructural –el fin de todo–, reelaborada ahora en los estadios más difusos de la transnacionalidad.

No hay dudas, entonces, de que hoy vivimos en un mundo totalmente diferente de aquel del siglo xx. El momento actual está caracterizado por la preeminencia de una gran potencia internacional, EEUU, y por el auge de las ame-

El momento actual está caracterizado por la preeminencia de una gran potencia internacional, Estados Unidos, y por el auge de las amenazas transnacionales difusas

nazas transnacionales difusas. ¿Cuáles son las implicancias de este nuevo escenario internacional para América Latina, para los procesos de integración regional y para Brasil? Ésas son las cuestiones que pretendo abordar en este trabajo. Para ello, me adentraré, primero, en el terreno de la política interna y externa de EEUU, con el objetivo de entender la

naturaleza del poder internacional al cual me refiero. Luego, trataré de analizar la interacción entre este superpoder y su contexto, especialmente en relación con las amenazas internacionales difusas. Después, procuraré abordar lo que ese momento significa para las relaciones Brasil-EEUU, para entonces reflexionar sobre la situación de América Latina y los procesos de integración. Mi objetivo final es subrayar la dificultad que genera el abordaje nacional de problemas típicamente transnacionales, así como la necesidad de llevar a cabo una reflexión más completa acerca de la transformación del papel de la autoridad en América Latina.

Estados Unidos, cien años después

En 1901, el escritor estadounidense Mark Twain, uno de los mayores referentes de la posición antiimperialista dentro de su país, fue acusado de traidor por haberse negado a luchar en las Filipinas. El escritor alertaba acerca de los riesgos de una «guerrilla distante» que amenazaba dividir a la nación entre

3. A. Ituassu: «Terrorismo Tem Rotina Estatística» en *Jornal do Brasil*, 2ª edición, 14/3/2004, p. A15.

patriotas y traidores⁴. Cien años más tarde, los atentados del 11 de septiembre de 2001 paralizaron a EEUU y al mundo entero. Fueron, sin dudas, un episodio paradigmático para los medios de comunicación, que dejaría una marca en el pensamiento estadounidense. Las ondas generadas durante los 102 minutos –entre el choque del primer avión y la caída de las torres– todavía repercuten en los canales de noticias, en las burocracias, en los institutos de investigación, en las universidades, en los partidos, en el mercado y en el cine de EEUU.

Luego de los ataques, la expresión «guerra contra el terrorismo» ingresó rápidamente en la lista de los temas con los que los estadounidenses evalúan a su gobierno. Una investigación reciente de la Universidad de Princeton mostró, por ejemplo, que en agosto de 2006 45% de los ciudadanos de EEUU estaba insatisfecho con la forma en la que George W. Bush estaba manejando el asunto⁵. La misma encuesta demostraba que casi la mitad de los estadounidenses (49%) aprobaba al presidente, mientras que la otra mitad lo rechazaba.

Pero aunque las estadísticas parecen exhibir un escenario de división, ésta no se traslada automáticamente al poder político estadounidense. El resultado de las elecciones presidenciales de 2000, en las que George W. Bush fue elegido por primera vez, generó la noción equivocada de que habría una «división» –o incluso una «división profunda»– en EEUU. Luego se dijo que esta división se habría reforzado por el fracaso de la intervención en el Oriente Medio. Para apoyar esta hipótesis, se señalaron tres cuestiones: que ningún partido consiguió 50% del total de los votos, tanto en el Congreso como en la Presidencia; que el Senado estaba dividido en partes iguales (50 votos para los republicanos y 50 para los demócratas), y que el voto popular había sido derrotado por el Colegio Electoral.

Esta interpretación, sin embargo, es errónea. Para el año 2000, el Partido Republicano había vencido en las cinco últimas elecciones en 16 estados que representan 135 votos en el Colegio Electoral, mientras que los demócratas presentaban la misma *performance* en solo dos estados –Minnesota y Hawai–, que equivalen a apenas 13 votos en el Colegio Electoral. Esto implica que, más allá de las encuestas, existe un claro predominio republicano en el mapa político de EEUU.

4. Sobre el tema ver M. Twain: *Patriotas e Traidores: Antiimperialismo, Política e Crítica Social*, Perseu Abramo, San Pablo, 2006.

5. Encuesta publicada en *Newsweek* y realizada por Princeton Survey Research Associates International, 24 y 25 de agosto de 2006. La pregunta fue: «¿Usted aprueba o desaprueba el modo en que George W. Bush maneja la guerra contra el terrorismo y la seguridad interior?».

Cuatro años después de la primera elección de George W. Bush, en 2004, se realizaron nuevos comicios que confirmaron la preeminencia del Partido Republicano. Como demuestran los números (ver cuadro), los republicanos no solo ocupaban la Casa Blanca, sino que eran, además, mayoría entre los gobernadores, los senadores y los representantes en el Congreso.

Cuadro

Representación institucional por partido, 2004

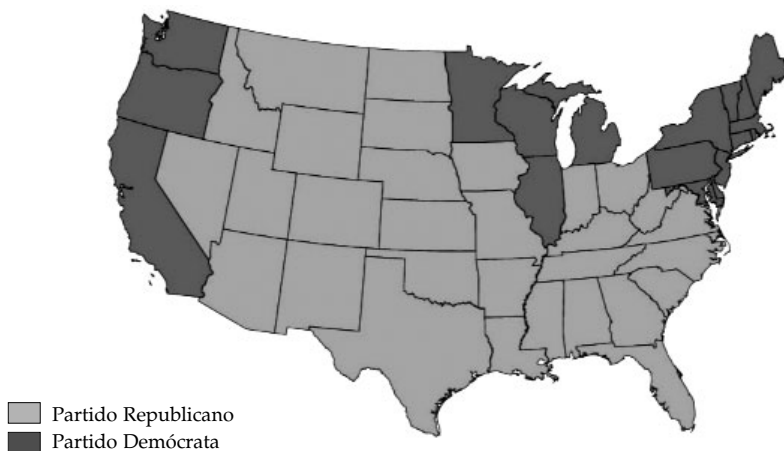
Partidos	Gobernadores	Cámara de Representantes	Senado
Partido Republicano	28	228	51
Partido Demócrata	22	206	48
Independientes	0	1	1
Total	50	435	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

El mapa político de 2004 –que coincide con el actual, ya que al cierre de este artículo aún no se habían concretado las elecciones legislativas– demuestra que los republicanos dominan la mayoría de los estados de la Federación (mapa 1).

Mapa 1

Resultado de las elecciones presidenciales por Estado, 2004

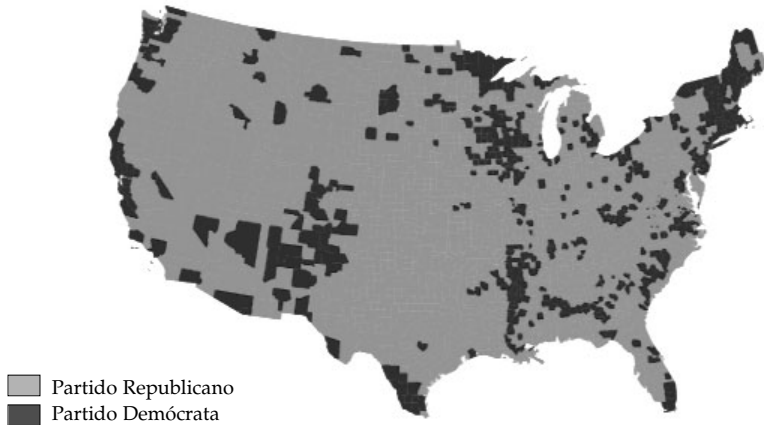


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

Si se tienen en cuenta los resultados por condados, también se refuerza la idea del predominio republicano en la mayor parte del territorio (mapa 2).

Mapa 2

Resultado de las elecciones presidenciales por condado, 2004



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

Todo esto tiene sentido si se toma en cuenta que, para entender la política estadounidense, es preciso pensar lo «nacional» como un todo compuesto por unidades federadas. A menudo, las investigaciones realizadas para el ámbito nacional engañan, pues la estructura institucional obedece a mayorías regionales y no nacionales, lo cual se expresa claramente en la existencia del Colegio Electoral.

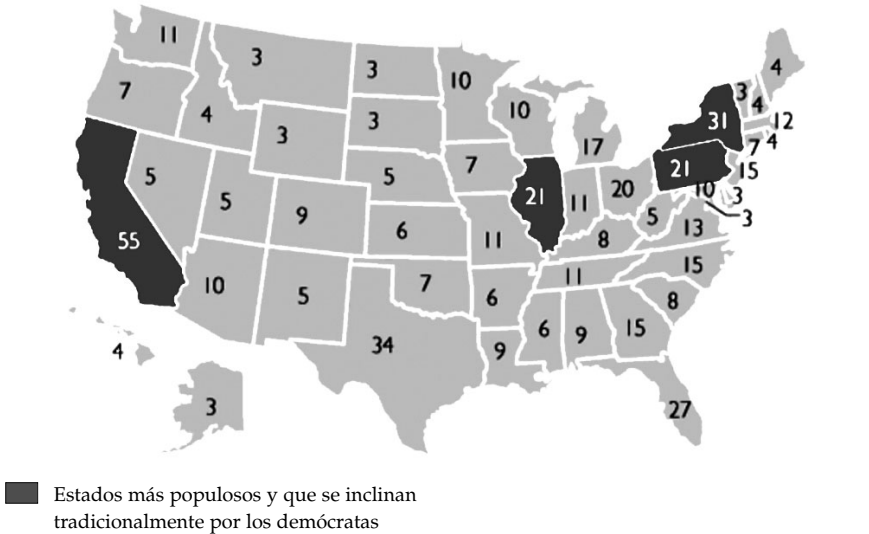
Por eso, para percibir qué está ocurriendo hoy en la política estadounidense, conviene abordar la situación de los estados de la Federación y no mirar solo a la nación en su conjunto. Datos de julio de 2006 de Survey USA⁶ señalan índices de aprobación al gobierno de Bush menores a 40% en buena parte de los estados en los que los demócratas vencieron en las últimas elecciones⁷. Si se cruzan los datos de esa encuesta con la distribución de votos del Colegio Electoral, queda claro que los índices de desaprobación al

6. Fuente: <www.surveyusa.com/50State2006/50StateBushApproval060718Approval.htm>.

7. Conviene aclarar que el sondeo fue realizado a mitad del segundo mandato de Bush, un momento que suele ser bastante desfavorable para los presidentes.

Mapa 3

Distribución de votos en el Colegio Electoral, 2004



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

gobierno se sitúan justamente en los estados más populosos y que se inclinan por los demócratas en las elecciones: Nueva York (con 31 votos en el Colegio Electoral), Pensilvania (con 21), Illinois (con 21) y California (con 55) (mapa 3). Esto significa que, dado el carácter federal del sistema político de EEUU, los índices de desaprobación no necesariamente se convertirán luego en mayorías institucionales.

En realidad, la situación política actual de EEUU puede verse como parte de una tendencia, ya antigua, de fortalecimiento y consolidación de corrientes ideológicas identificadas con el «conservadurismo» y el «nacionalismo», que fueron suscritas por el Partido Republicano en diferentes momentos de la historia del país. Este fenómeno histórico-social tiene mucha influencia en la política interna y externa de EEUU, y es independiente del gobierno de Bush. En lo que respecta a las reacciones internacionales, estas corrientes vienen ocupando ideológicamente el campo de las «respuestas» en un momento en que las preguntas son muchas, en especial acerca de la forma de garantizar la seguridad nacional en un ámbito hostil, con la propagación del sentimiento antiestadounidense a través del mundo.

Nacionalismo y conservadurismo

El hecho de que las tropas de EEUU actúen hoy en todos los rincones del planeta se explica sobre todo por la difusión en ese país de un fuerte sentimiento nacionalista, abrazado desde 1860 por el Partido Republicano. Esta ideología, antes típicamente europea, se fortaleció en EEUU a partir de la llegada de los inmigrantes del Viejo Continente y del anticomunismo de la Guerra Fría, datos fundamentales para la construcción y consolidación de un «ser nacional» que mantiene encendido el tradicional faro de la excepcionalidad⁸. En ese sentido, hay que recordar que muchas prácticas comunes hoy en EEUU –el culto a la bandera, el juramento diario de lealtad en las escuelas, el amplio reconocimiento del himno oficial y la mano derecha en el corazón en el momento de cantarlo, la formación de estilo militar en las escuelas secundarias y la propia militarización de los espectáculos de fútbol americano⁹– son prácticas propias de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, cuyo propósito era «americanizar» a los hijos de los inmigrantes. En aquella época, justamente, EEUU emprendía su primera intervención extraterritorial no continua en Cuba, a la que siguió, para disgusto de Mark Twain, la ocupación de las Filipinas.

Se trataba de un nacionalismo clásico, que percibía al ámbito internacional como un espacio que debe ser aprovechado para el desarrollo y el fortalecimiento de la Nación. Era un nacionalismo volcado hacia el mar, con características imperiales, que tuvo en Theodore Roosevelt a uno de sus exponentes más notables. El viejo Ted era, en 1898, el joven héroe del Oeste.

Después, durante el siglo XX, en EEUU se consolida una ideología del «ser», originada en una antigua idea de «ejemplo», transformada en «excepcionalidad» en relación con los enemigos internos y externos. Entre los primeros sobresale el «traidor», que nace junto con la confusión entre nacionalismo y patriotismo; entre los segundos prevalece la idea del «mal» –comunista, nazi, extraterrestre, indio, terrorista– como parte de una relación en la cual el otro es visto como degenerado.

Hay ejemplos antiguos. En 1894, la Universidad de Wisconsin fue duramente atacada por la Asamblea estatal, de perfil populista, por negarse a separar de su cargo a un profesor socialista. En 1924, la misma Asamblea firmó una

8. Sobre el tema, v. A. Ituassu: «Ideias e Política Externa Americana: Uma Discussão» en *Contexto Internacional* vol. 23 Nº 2, Instituto de Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio), 2001.

9. John Lukacs: *Uma Nova República: História dos Estados Unidos no Século XX*, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro, 2006.

ley que prohibía «la enseñanza de hechos históricos considerados antipatrióticos por los políticos y por el pueblo del estado». De la misma forma, una ley del estado de Nueva Jersey, sancionada en 1921, prohibía aquellos libros didácticos que «traicionaran, falsificaran, desfiguraran, distorsionaran, dudarán o negaran los eventos que culminaron en la Declaración de Independencia o en cualquier otra guerra en la que EEUU hubiera participado o fuera a participar»¹⁰.

En 1945, cuando las dos bombas atómicas explotaron en Japón y pusieron fin a la Segunda Guerra Mundial, dos minorías se disputaban el control político e ideológico de la política exterior estadounidense. Una bregaba por el desarme universal, la gobernanza mundial y la generación de lazos de confianza con Rusia, inclusive en relación con los secretos atómicos. La otra minoría, nacionalista (en esa época, todavía una minoría), creía que la posesión de la bomba atómica otorgaba a EEUU la posibilidad de forzar a los comunistas a obedecer sus reglas de juego.

El anticomunismo radical de la segunda generación de inmigrantes (como Joseph McCarthy) respondía a la campaña de americanización lanzada durante y después de la Primera Guerra Mundial, que tenía como objetivo la identificación de posibles desleales (traidores) entre los «extranjeros». Así, los patriotas pasaron a ser los que trabajaban por la ampliación del poder de la Nación —es decir, por el nacionalismo— y no aquellos movidos por el amor a la Nación. En 1958, los estudiantes de la Universidad de Notre Dame eligieron como el «Patriota del Año» a Wernher Von Braun, nada más y nada menos que el ingeniero responsable del bombardeo nazi sobre Londres trece años antes. Mucho después, a fines del siglo XX, el nacionalismo, con el Partido Republicano en

***El movimiento conservador
 estadounidense se
 origina en los 50, como
 oposición al New Deal de
 Franklin D. Roosevelt
 y el Partido Demócrata***

el gobierno, derrotaría al Imperio Soviético: las puertas se abrirían para que EEUU ejerciera su verdadero poder en el ámbito internacional.

Al mismo tiempo, la ideología conservadora se fortaleció ampliamente durante el siglo XX. Se consolidó así una

unión (nacional-conservadora) y una identidad (la del conservador que tiene fe en las ideologías tradicionales). El movimiento conservador estadounidense se origina en los 50, como oposición al *New Deal* de Franklin D. Roosevelt

10. *Ibíd.*, p. 35.

y el Partido Demócrata. La idea original es que los liberales¹¹ contribuyeron, a través de las instituciones del *New Deal*, al aumento de las burocracias y a un legalismo institucionalizado, que atentaba contra ciertas ideas tradicionales de libertad. Durante la Guerra Fría, el conservadurismo se expresó en una sentencia: «Dios dio a América el monopolio de la virtud, y al comunismo, el monopolio del pecado». Dios habría dado a América también la bomba atómica, que pasó así a representar el antiguo y actual sentido de la «oportunidad» del conservador que cree en las ideologías «excepcionales» de su propia Nación.

Pese a ello, durante la primera mitad del siglo XX, en un país tradicionalmente considerado «liberal», ni siquiera los republicanos ubicados más a la derecha se decían conservadores. En 1970, sin embargo, la mayoría de la población estadounidense se denominó de ese modo voluntariamente, lo que anticipaba la etapa que comenzaría con la elección de Ronald Reagan en 1980. Aquel año marcó el fin del monopolio del antiguo *establishment* liberal. Había llegado la hora de poner fin al Estado grande, pese a los megaproyectos lanzados en aquellos años, especialmente en el campo militar, como el de la Guerra de las Galaxias. Había llegado, también, la hora de clamar contra el Estado policial, pese al refuerzo del poder de los servicios de inteligencia; de desatar la libre iniciativa, pese al apoyo muchas veces dudoso a las grandes empresas; y de recuperar los valores tradicionales estadounidenses y de la civilización occidental.

Oportunidad

Una tesis muy difundida en el campo de las relaciones internacionales sostiene que en las últimas décadas se ha producido una transformación paradigmática en lo que respecta a la seguridad y la economía de los países en el ámbito global. Esto no significa señalar la globalización como la causa de todos los males actuales, sino resaltar, por un lado, la debilidad del concepto de «retaliación» como garantizador y ordenador de la seguridad nacional, y, por otro, subrayar el pasaje de una economía de tipo fordista, característica de la posguerra, a otra llamada por algunos «milenaria»¹².

En el campo de la economía, las diferencias entre ambos sistemas son muchas. El modelo anterior se basa en el consumo de masas, los Estados grandes

11. El término «liberal» se usa aquí en el sentido estadounidense, como sinónimo de progresista o incluso izquierdista.

12. Walter R. Mead: *Power, Terror, Peace, and War*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2004.

e interventores, la autonomía, la protección, las garantías. El segundo, en cambio, implica otros valores, como la productividad, la libertad, el individuo y la interdependencia. Motor pero también producto de la transición del primer sistema hacia el segundo, EEUU

Estados Unidos experimenta hoy una fuerte sensación de renacimiento, similar quizás a la que vivió luego de la Guerra Civil

experimenta hoy una fuerte sensación de renacimiento, similar quizás a la que vivió luego de la Guerra Civil. La percepción es que el país es capaz de ajustarse a las transformaciones económicas del ámbito internacional más rá-

pidamente que otras naciones, una idea que muchas veces es interpretada en el exterior de otra manera: como un proceso que tiene a Washington como el principal impulsor –y el principal interesado– en producir los cambios.

Lo que une y justifica los dos caminos es, precisamente, la aplicación del «poder relativo» de EEUU, en especial en lo que respecta a los dos requisitos clásicos de la idea de poder: económico y militar. Así, la ampliación del poder estadounidense sería una consecuencia natural de la adaptación exitosa, mientras que, desde otro punto de vista, aparece como un plan puesto en práctica.

Un producto claro de esta dinámica de extremos es la visión conservadora y nacionalista estadounidense de que la diferencia de poder es en verdad una «oportunidad», expresión que remite al título de la obra de Richard Haas, *Opportunity*. Allí se alude a «un momento sin precedentes, en el cual EEUU tiene la chance de construir un mundo donde las personas estén seguras, libres y puedan disfrutar de un nivel decente de vida»¹³. Así, se advierte que ese «nuevo» EEUU llegó acompañado de las tradicionales corrientes de la política exterior de ese país, pero no como un conjunto de ideas estancadas, sino como nociones transformadas por la historia. El viejo wilsonianismo, por ejemplo, es absorbido por el «nuevo» conservadurismo estadounidense, aunque solo en lo que respecta a la promoción universal de la democracia y no en relación con las instituciones internacionales representadas en los años de Woodrow Wilson por la propuesta de la Liga de las Naciones.

Todo esto termina por fortalecer otro producto de las actuales relaciones entre EEUU y el mundo: el antinorteamericanismo, originado muchas veces entre los que más sufren las transformaciones y los que cuentan con menor

13. R. Haas: *The Opportunity*, Public Affairs, Nueva York, 2005.

amparo del poder público, y que se potencia como resultado de la asociación de EEUU con el proceso de transformación de la economía internacional.

A ese contexto de antinorteamericanismo creciente y de consolidación de un poder nacionalista en la estructura política estadounidense, se suma la dificultad para dar respuestas en dos cuestiones básicas. Por un lado, la seguridad nacional, dada la incapacidad del mecanismo clásico tradicional, la retaliación (o disuasión), para contener un ataque del «gran terrorismo». Por otro, los problemas graves que asolan al planeta –el terrorismo, la pobreza, el sida, la degradación del ambiente–, que están fuera del alcance de las estructuras políticas.

La cuestión es que la consolidación del nacional-conservadurismo en la sociedad estadounidense anticipa una larga permanencia de las respuestas nacionalistas a los muchos desafíos presentados por el contexto exterior. Esto significa que, por muchos años, seguramente habrá una superpotencia excesivamente involucrada –y mal involucrada– en diversos temas, lo que a su vez genera una amplia libertad de acción local a aquellos actores que no son percibidos como un «problema».

La conexión Brasilia-Washington

¿Qué implica todo esto para las relaciones entre Brasil y EEUU? George W. Bush y Luiz Inácio Lula da Silva mantuvieron, hasta ahora, una relación cordial. Ambos presidentes son conscientes de que no piensan de la misma forma, pero incluso así mantienen una interacción pragmática que no excluye algunos deslices. Por ejemplo, cuando Lula se manifestó públicamente en contra de la invasión a Iraq, o cuando Brasilia emite señales de simpatía a los regímenes populistas de la región, o cuando Washington da pie a la expansión del sentimiento antiestadounidense en América Latina. En esos momentos, el conservadurismo nacionalista estadounidense se convierte, en el campo de la política externa, en un interlocutor muy poco dispuesto a discutir proyectos. En la última visita a Brasil, por ejemplo, George W. Bush describió un sueño idílico para las tres Américas: un continente libre de drogas, de violencia y de hambre. En ningún momento, sin embargo, Bush se mostró dispuesto a discutir o debatir los planes que traía en carpeta, sino apenas a buscar el apoyo brasileño a éstos¹⁴.

14. A. Ituassu: «Uma Hora com George Bush» en *Jornal do Brasil*, 7/11/2005, disponible en <www.ituassu.com.br/bush.html>.

Como era previsible, el tránsito hacia un régimen de Posguerra Fría tuvo un impacto profundo en las relaciones entre Brasil y EEUU. Algunas opciones salieron del campo de juego y fueron sustituidas por otras. En efecto, ya no hay espacio internacional (a no ser que se tenga la poco feliz idea de apoyar las causas terroristas internacionales) para apostar al juego triangular de los años 30 y la Guerra Fría, periodos durante los cuales las relaciones entre ambos países estuvieron intermediadas por una referencia antiestadounidense (el nazismo y el comunismo).

El antinorteamericanismo es una variable política importante en América Latina. El discurso de Hugo Chávez en la ONU, cuando llamó a George W. Bush «El Diablo», deja claro que el tema es, en Venezuela, una cuestión de política interna. Es que el discurso fue pronunciado en el mismo momento en que ese país se ubicaba entre los cuatro mayores exportadores de petróleo a EEUU¹⁵. En Venezuela, el antinorteamericanismo es un elemento de cohesión interna, como también lo fue, en Brasil, el discurso de Lula contra la segunda invasión de Iraq.

En Brasil, el discurso independiente –y aun antinorteamericanista– forma parte de una larga tradición de política exterior, con las breves excepciones de los periodos posteriores al suicidio de Getulio Vargas y al golpe de 1964. Se trata, sin embargo, de un sentimiento que casi siempre permaneció limitado al discurso, como forma de aumentar el poder de negociación de Brasilia.

Pero es necesario poner las cosas en su contexto. Un dato imprescindible para comprender el mundo de hoy es la gigantesca diferencia de poder relativo, algo nunca visto durante el siglo xx. En términos militares, es inútil pensar en equipararse con EEUU, que gasta 450.000 millones de dólares en armas por año, con apenas 4% de su PIB¹⁶. Por eso, cualquier camino nacionalista para aumentar el poder de una nación en ese sentido será, por definición, inconducente.

Pero justamente como consecuencia del nacionalismo de EEUU, surgen nuevos caminos, que la potencia es incapaz de controlar. Lo que se abre hoy –para Brasil y también para América Latina– es un campo completamente distinto de posibilidades. La actual configuración del sistema internacional ha creado un espacio para las relaciones transnacionales entre personas y organizaciones (públicas y privadas), más que entre Estados nacionales.

15. Fuente: <www.eia.doe.gov/pub/oil_gas/petroleum/data_publications/company_level_imports/current/import.html>.

16. Los datos son de 2004. V. <http://first.sipri.org/non_first/milex.php>.

El problema es que hoy subsisten por inercia, en Brasil y la región, los viejos paradigmas, reforzados por el antinorteamericanismo como variable política interna, y esto conduce a respuestas anacrónicas. La diplomacia brasileña, por ejemplo, ha interpretado el contexto de Posguerra Fría como una oportunidad para el aumento del poder de la Nación. La diversificación comercial, la multiplicación de las alianzas, el conflicto por un lugar VIP en el Consejo de Seguridad de la ONU, la misión en Haití y la actuación en la Organización Mundial del Comercio (OMC) son representaciones bastantes claras de un camino nacionalista para la política externa de un país que, al mismo tiempo, fija tasas prohibitivas a la importación de computadoras.

El problema es que hoy subsisten por inercia, en Brasil y la región, los viejos paradigmas, reforzados por el antinorteamericanismo como variable política interna, y esto conduce a respuestas anacrónicas

La confusión es clara. Brasil incrementa sus relaciones comerciales con Libia, pero tiene poca ligazón afectiva con las poblaciones vecinas. El país y el continente no han creado las condiciones básicas para un intercambio más fluido, ya sea respecto de la infraestructura, las barreras lingüísticas y las culturales, la educación, el turismo interno o las relaciones de negocios.

En síntesis, las tradiciones de las relaciones internacionales enseñan que el poder de Washington constituye una amenaza al sistema mundial. El hecho de que EEUU ostente un poder incomparable al del resto de los países amplió su campo de actuación y de preocupaciones a escala global, fenómeno alimentado además por una ideología anacrónica, incapaz de lidiar con los problemas más importantes del mundo. Todo esto, en definitiva, abre las puertas para una relación más flexible con Brasil y con América Latina, para una mayor autonomía de los países latinoamericanos y para las relaciones entre ellos.

Pero sería un error percibir esa oportunidad como un campo para el desarrollo exclusivo de la Nación. Actualmente, América Latina genera proyectos nacionalistas, como ocurre en Brasil y Venezuela, que compiten en la propia región y llaman la atención de EEUU. En el caso de Brasil, debido a la posible extensión del Mercosur, combatida por los tratados bilaterales de libre comercio; en el caso de Venezuela, por la Revolución Bolivariana y su alianza con el régimen de Fidel Castro. Esta oportunidad, entonces, no debería ser la de reforzar los proyectos nacionales sino la de crear un espacio amplio para la búsqueda de soluciones para problemas comunes.

La experiencia latinoamericana

América Latina no necesita cometer el mismo error que EEUU y exacerbar las respuestas nacionalistas a problemas de orden transnacional. La economía es transnacional; la pobreza, el comercio y la inversión, también. Incluso si en la mayoría de los casos las empresas actúan con el apoyo –o incluso, la gerencia– del Estado, las redes de interacción económica son transnacionales. Al igual que la economía, la violencia también es transnacional: cualquier ciudadano de una gran ciudad latinoamericana sabe que el crimen atraviesa las fronteras. Las amenazas de enfermedades también son transnacionales, así como los desafíos al ambiente.

La oportunidad de América Latina pasa hoy por la capacidad para alejarse de las fórmulas anacrónicas del nacionalismo. Ninguna respuesta de carácter nacionalista puede resolver los dilemas de naturaleza transnacional, que actúan en planos diferentes y animados por lógicas distintas. La insistencia en las soluciones «nacionales», impulsada por el proceso histórico-cultural de EEUU, no solo alimenta las amenazas: exacerba también otros nacionalismos y puede, en el mediano plazo, convertirse en el principal factor desestabilizador en el ámbito internacional.

La ventana que se abre en América Latina mira hacia el propio jardín. En lugar de conectarse con un ámbito alterado por una potencia hiperinvolucrada en temas transnacionales a través de respuestas nacionalistas, los países latinoamericanos –y en especial, los de América del Sur– deben mirarse a sí mismos y percibir los problemas comunes: la dificultad generalizada, por ejemplo, para dotar de legitimidad a las autoridades y proveer a las sociedades de bienes públicos básicos.

No hay una ley que estipule que el comercio es la única forma, eterna y fundamental, para la integración regional. Hay otras, como la educación básica y universal de calidad, un sistema de salud eficiente y la garantía de seguridad, de acceso a la justicia y al crédito. En ese contexto, podemos institucionalizar la comunicación de los bancos centrales de los países de la región para evitar crisis financieras y facilitar el crédito. Podemos integrar los sistemas de seguridad pública y pautar una agenda de discusión regional en este terreno. Podemos intensificar los esfuerzos en infraestructura, en especial para el transporte intrarregional; facilitar las transacciones económicas y el movimiento de personas; abandonar la idea restringida del comercio *per se* y, por la vía de la expansión del Mercosur, abrir una puerta de comunicación con Chile.

Esto no significa apartarse de una red de seguridad para enfrentar las amenazas externas. Los países de la región pueden pensar en una alianza militar, una institución de intercambio de informaciones y de entrenamiento regional conjunto, pero como una iniciativa desprovista de cualquier sentido de antinorteamericanismo, que no se convierta en un punto de conflicto con Washington.

Para lograrlo, sin embargo, es preciso redireccionar los esfuerzos, tanto en lo que respecta a la política interna como a la externa. El discurso antinorteamericanista de Hugo Chávez, la decisión de Brasil de enviar tropas a Haití o su búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU son representaciones esquizofrénicas de una política totalmente separada de su función organizadora de la vida pública. ¿Qué precisan los latinoamericanos? ¿Escuelas, hospitales, seguridad, justicia y oportunidades, o revoluciones, dictadores, bombas nucleares y expansión militar?

En última instancia, la conjunción de esfuerzos en la construcción de un ámbito público más fuerte mejorará la seguridad regional, conteniendo las posibles amenazas nacionales y transnacionales. Esto servirá, también, para contener la violencia, potenciar la política, impulsar el comercio y la inversión, y mejorar la calidad de vida.

Vale recordar, nuevamente, a Hannah Arendt:

[Es] la ausencia de nombre del tesoro perdido a lo que alude el poeta al decir que nuestra herencia fue dejada sin testamento alguno. El testamento, al decir al heredero lo que será suyo por derecho, lega posesiones del pasado a un futuro. Sin testamento o, sorteando la metáfora, sin tradición –que seleccione y denomine, que transmita y preserve, que indique dónde se encuentran los tesoros y cuál es su valor– parece que no existe ninguna continuidad consciente en el tiempo, y por lo tanto, humanamente hablando, ni pasado ni futuro, sino solamente la sempiterna mudanza del mundo.¹⁷ ☐

17. H. Arendt: *Entre o Passado e o Futuro* [1954], Perspectiva, São Paulo, 1997. (Hay versión en español: *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, Península, Barcelona, 1996.)

Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones

Preocupado por la guerra contra el terrorismo y el conflicto en Oriente Medio, Washington otorga una baja prioridad a América Latina. Esto, sin embargo, no significa que se haya desinteresado del todo. El problema migratorio y las negociaciones comerciales impactan profundamente en la política interna de Estados Unidos, cuyas preocupaciones se enfocan además en tres cuestiones «negativas»: la influencia de Venezuela y su incipiente pero ambicioso «juego global», la incertidumbre de la transición política en Cuba y la creciente presencia de China en la región, observada por los sectores más conservadores como una invasión a su tradicional área de influencia.

Riordan Roett

Cinco años después de los acontecimientos del 11 de septiembre, es claro que el foco del gobierno de George W. Bush es –y seguirá siendo– la guerra contra el terrorismo. Los estrategas del Partido Republicano han decidido que la política del terror es el único modo de fortalecer y preservar el legado del presidente. Se trata de una decisión de alto riesgo, que busca restar importancia al fracaso en la instalación de regímenes democráticos estables en Afganistán e Iraq. Al mismo tiempo, refleja el descontento creciente con el

Riordan Roett: analista y consultor en temas internacionales; director del Departamento del Hemisferio Occidental y del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins, Washington, DC.

Palabras clave: política internacional, inmigración, comercio, Venezuela, Cuba, Estados Unidos.

Nota: traducción de Silvina Cucchi. La versión en inglés de este texto puede consultarse en <www.nuso.org>.

gobierno por su trato a los sospechosos de terrorismo y por la violación de sus derechos consagrados en los Convenios de Ginebra. El esfuerzo apunta, también, a desviar la atención ante el malestar popular por el desastroso manejo de los esfuerzos de reconstrucción en la costa sur de Estados Unidos devastada por el huracán Katrina. Y, quizás lo más importante, parece ser la mejor estrategia para retener el control del Congreso en las elecciones de mitad de mandato, en noviembre de 2006, y en las presidenciales de 2008.

En este juego político de altas apuestas, América Latina tiene baja prioridad. La Casa Blanca mira al sur y ve escasas oportunidades de colaboración estrecha, y también poca disposición para la aplicación de sus políticas. La guerra contra el terrorismo no es popular en la región, que no busca un «cambio de régimen» en Iraq y no forma ni formará parte de la «Coalición de la Voluntad» en Oriente Medio. El crítico asunto de la reforma migratoria fracasó en Washington, mientras que las negociaciones de liberalización comercial están en un punto muerto en lo que respecta al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El escaso tiempo dedicado al hemisferio occidental en los círculos políticos de Washington se enfoca sobre todo en cuestiones «negativas». La creciente presencia de Venezuela en la región es observada con desconfianza cada vez mayor. La incertidumbre de la transición política en Cuba –y la posibilidad de disturbios en la isla– también es motivo de preocupación. En el Congreso y en los medios de comunicación de derecha, que expresan a menudo la opinión de los sectores políticos más conservadores, prevalece la sensación de que América Latina se está inclinando hacia la izquierda. Por otro lado, la presencia de China en la región es percibida por algunos miembros del Partido Republicano como una violación a la decimonónica Doctrina Monroe. Sin embargo, ninguna de esas cuestiones, individual o conjuntamente, ha despertado una sensación de urgencia en la Casa Blanca o el Congreso, y las perspectivas de un cambio en la actual política de no intervención del gobierno de Bush son muy escasas. Es imposible anticipar si una victoria de los demócratas en las presidenciales de 2008 produciría un cambio sustantivo en la política estadounidense, dada la necesidad del próximo gobierno de enfrentar las consecuencias del fracaso del actual en las áreas de seguridad nacional y política exterior.

El fracaso de la reforma migratoria

En EEUU, el debate sobre la inmigración se ha estancado¹ y esto significa que una de las cuestiones más polémicas en la relación con los países del hemisferio occidental no se resolverá en el futuro inmediato. Si bien resulta especialmente relevante para México, el Caribe y América Central, el problema de la inmigración se ha convertido en un símbolo del desinterés de Washington en temas clave para toda la región. Lo que resulta más impactante es que, originalmente, era una prioridad de la Casa Blanca. En su discurso del Estado de la Unión del 20 de enero de 2004, el presidente Bush propuso un programa de «trabajadores huéspedes». Era, fundamentalmente, una reacción a las preocupaciones de seguridad interna relacionadas con la inmigración ilegal y sus posibles vínculos con la guerra contra el terrorismo, y buscaba dar respuesta a las presiones de diferentes sectores políticos. La derecha expresaba su preocupación por los flujos no controlados de inmigrantes ilegales que, según este sector, a menudo les quitan empleos a los ciudadanos estadounidenses, son supuestamente la fuente de criminalidad en algunas áreas y absorben los escasos recursos públicos en salud y educación. En el otro extremo del espectro político, la izquierda ha aumentado sus reclamos a favor de la protección de los derechos civiles de los inmigrantes, tanto documentados como indocumentados. Este punto de vista sostiene que los inmigrantes son

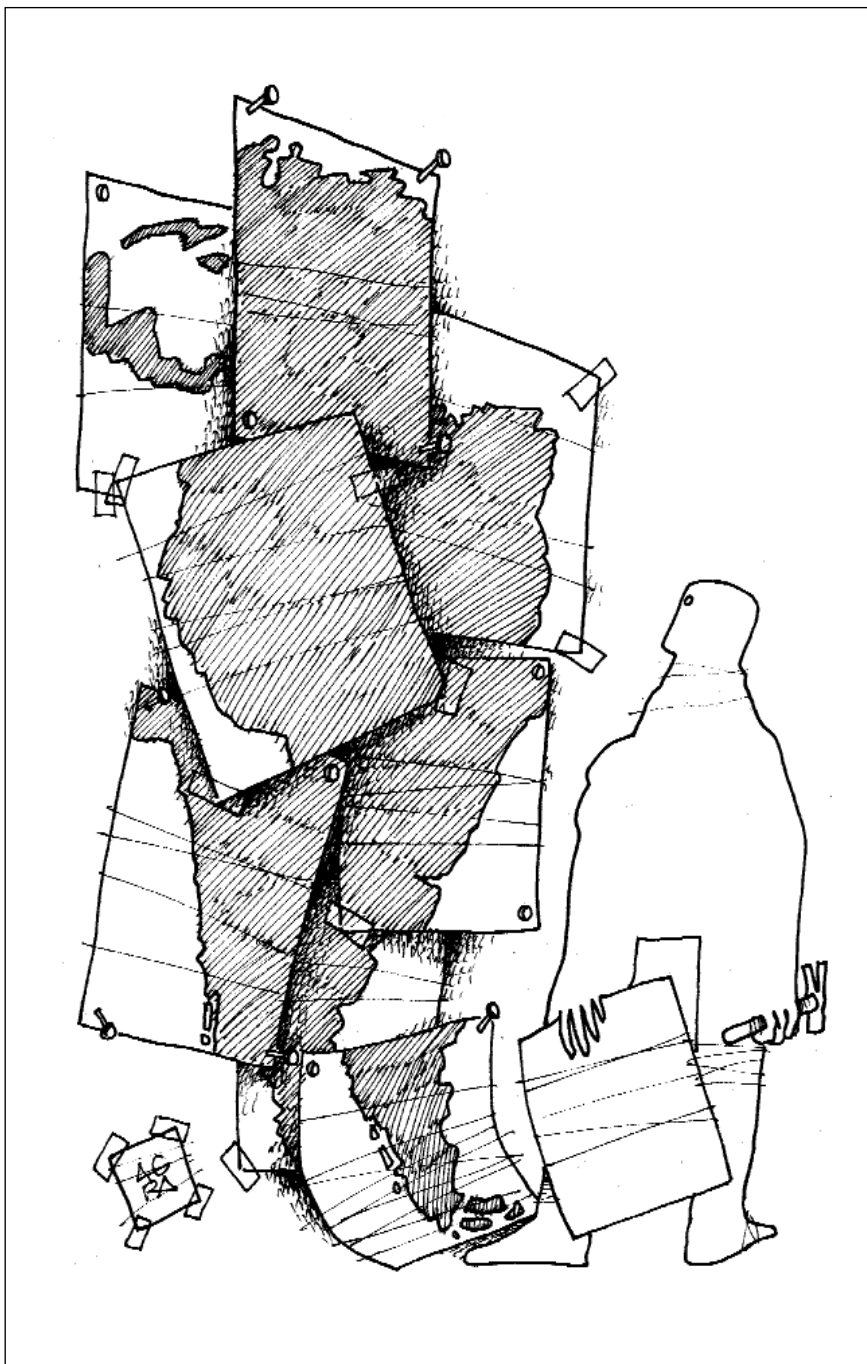
***En diciembre de 2005,
 la Cámara de
 Representantes aprobó
 –por 239 a 182 votos–
 la construcción de un muro
 a lo largo de la frontera
 entre Estados Unidos y
 México, como parte de una
 iniciativa que también
 exigía que los inmigrantes
 ilegales fueran tratados
 como criminales***

fundamentales para la economía de EEUU, ya que realizan los trabajos que los estadounidenses más pobres no están dispuestos a aceptar.

Una vez que la Casa Blanca propone, le corresponde al Congreso decidir sobre las iniciativas políticas. Y en este caso, ya fuera porque éste estaba desprevenido o porque fue tomado por sorpresa, la modesta sugerencia de implementar un plan de «trabajadores huéspedes» encontró inmediata resistencia. En diciembre de 2005, la Cámara de Representantes aprobó –por 239 a 182 votos–

la construcción de un muro a lo largo de la frontera entre EEUU y México, como parte de una iniciativa que también exigía que los inmigrantes ilegales fueran tratados como criminales.

1. Ver June Kronholz: «Immigration Stalemate: Congress's Failure to Resolve Issue Feeds Ire of Activists on Both Sides» en *Wall Street Journal*, 6/9/2006.



En su discurso del Estado de la Unión de 2006, George W. Bush insistió con su programa de «trabajadores huéspedes». En los meses siguientes, la nación se movilizó a favor y en contra de la reforma. En mayo, cientos de miles de inmigrantes, legales e ilegales, participaron en una manifestación por la revisión general de las regulaciones vigentes. El debate se polarizó ese mismo mes, cuando la Oficina del Censo anunció que la población hispana en EEUU había crecido casi 1,4 millones en 2005, hasta alcanzar los 41,3 millones. Unos años atrás, los hispanos ya habían superado a la población de origen afroamericano. En el debate, los defensores de ambas posiciones aprovecharon inmediatamente estos datos. Para los conservadores, esto confirmaba la necesidad urgente de disminuir, si no detener, la inmigración ilegal, y de tratar severamente a la ya instalada. Para los liberales, el dato confirmaba su fe en la concepción de la historia estadounidense como crisol de culturas y la necesidad de tratar a los recién llegados equitativa y respetuosamente.

El Senado estadounidense suele estar más abierto a los compromisos en este tipo de cuestiones políticas clave y se encuentra mejor protegido de los disparos de la opinión pública, ya que el mandato de sus integrantes es de seis años. En mayo de 2006, la Cámara alta aprobó, con 62 contra 36 votos, el estatus legal para la mayoría de los inmigrantes ilegales. Entre julio y septiembre, la Cámara de Representantes decidió llevar a cabo audiencias sobre la cuestión de la inmigración en todo el país. Las reuniones fueron con frecuencia emotivas y escandalosas, y pocos participantes, ya fueran miembros del Congreso o ciudadanos interesados, cambiaron de opinión. Durante el proceso de audiencias, el Departamento de Seguridad Interna estimó que había 11 millones de inmigrantes ilegales en el país. Una cifra que, una vez más, fue utilizada para argumentar a favor y en contra de la legislación.

De regreso en Washington luego del receso estival, los líderes republicanos prácticamente abandonaron la revisión amplia de la legislación migratoria y decidieron en cambio concentrarse en temas de seguridad nacional, preparándose para la campaña y las elecciones de 2006. Se consideró que la inmigración era un tema demasiado polémico, que exponía a muchos legisladores a posibles derrotas. La decisión de eliminar el tema de la inmigración de la agenda legislativa reflejaba un sentimiento muy arraigado entre los integrantes de la Cámara de Representantes de no avanzar en ninguna medida que pudiera interpretarse como una amnistía para quien ingresara ilegalmente en el territorio estadounidense.

El debate ha dividido profundamente al país. Las encuestas muestran que la actitud hacia los inmigrantes, aun hacia los legales, se ha endurecido. En tres sondeos difundidos a mediados de 2006, casi la mitad de los encuestados opinó que los inmigrantes dañan al país al ocupar empleos, sobrecargar los servicios públicos o amenazar las «costumbres y valores» estadounidenses². Esta evolución indica que la inmigración, antes considerada una cuestión de política externa, hoy está atravesada por preocupaciones políticas internas. Esta posición pasa por alto el argumento que afirma que los miles de millones de dólares enviados en forma de remesas ayudan a mantener la estabilidad económica de muchos países, ignora la obvia contribución de los inmigrantes, legales e ilegales, a la economía estadounidense y no tiene en cuenta la necesidad de proteger los derechos básicos de cualquier persona que resida y trabaje en el país, preocupación que ha sido absorbida por el miedo a las fronteras abiertas y la centralidad de la guerra contra el terrorismo.

En tres sondeos difundidos a mediados de 2006, casi la mitad de los encuestados opinó que los inmigrantes dañan al país al ocupar empleos, sobrecargar los servicios públicos o amenazar las «costumbres y valores» estadounidenses

El resultado es que, debido a cuestiones de política interna, el tema de la inmigración, una cuestión clave de la agenda hemisférica, se encuentra en un punto muerto. Los legisladores temen cada vez más impulsar cualquier acción que pueda acarrearles consecuencias electorales. En 2007, la legislación será presentada nuevamente, pero las perspectivas de que surja el liderazgo necesario para impulsarlas en el Congreso son pobres. Y el presidente saliente, con solo dos años más de mandato, seguramente tendrá un poder de persuasión limitado en el Parlamento.

El polémico tópico de la liberalización comercial

Otra cuestión crítica para América Latina es el acceso al sobreprotegido mercado estadounidense, así como al europeo. En ese aspecto, al igual que en el de la inmigración, EEUU y América Latina defienden posiciones opuestas en el debate. El ALCA, propuesto en 1994 por el entonces presidente Bill Clinton en la Cumbre de Miami, está «moribundo»³. El gobierno de Clinton perdió impulso en este tema cuando el Congreso se negó a otorgarle la «vía rápida»

2. *Ibíd.*

3. Guy de Jonquieres: «Do-it-yourself is Free Trade's Best 'Plan B'» en *Financial Times*, 23/8/2006.

(«fast track»), que le permite a la Casa Blanca someter al Congreso un tratado de comercio para su aceptación o rechazo, sin posibilidad de enmiendas. Cuando asumió el gobierno, en 2000, George W. Bush prometió revertir lo que definió como una agenda comercial «estancada». El Congreso le otorgó «autoridad para promover el comercio» (TPA, por sus siglas en inglés), la nueva expresión para designar la «vía rápida», y aprobó los tratados bilaterales negociados por el Ejecutivo con Jordania, Singapur, Marruecos y Australia. Con América Latina, sin embargo, las negociaciones se hicieron más lentas y luego se detuvieron. Sudamérica, a menudo por impulso de Brasil, resistió con fuerza los esfuerzos de Washington por cerrar un tratado cuya firma era percibida como una clara «victoria» de EEUU. La tarea se dificultó aún más por el ascenso al poder de Hugo Chávez, quien declaró que el ALCA formaba parte de una estrategia imperial estadounidense para controlar la política comercial americana. El ALCA, además, se vio mezclado en la controversia que surgió en la Ronda de Doha.

Por eso, cuando resultó claro que no se alcanzaría el éxito en las negociaciones del ALCA, la Casa Blanca optó por una estrategia alternativa: avanzar en acuerdos subregionales o bilaterales. Chile fue el primer país latinoamericano en suscribir un tratado con EEUU. Pesimista respecto de las perspectivas del Mercosur –mercado común sudamericano al cual Chile pertenece como miembro asociado– y cada vez más distanciado de la encendida retórica de Venezuela y de las proclamas obstructionistas de Brasil, el gobierno chileno vio una oportunidad y concluyó exitosamente las largas y arduas negociaciones.

Los funcionarios encargados de la negociación de los tratados comerciales (Office of the United States Trade Representative, USTR) decidieron luego buscar un acuerdo con los países de América Central y República Dominicana. Pero el sentimiento contrario a los acuerdos de libre comercio creció cuando el borrador del tratado fue remitido al Congreso. Algunos legisladores percibieron que el impacto sobre ciertos actores importantes de los negocios y el comercio de sus distritos podría ser negativo. El debate se recalentó, y en 2005 la Casa Blanca logró la victoria en la Cámara de Representantes por una diferencia de solo dos votos (antes, el Senado había aprobado el proyecto por 54 votos a 45). El triunfo fue difícil: el presidente tuvo que presionar personalmente a los miembros de la Cámara baja, mientras que el vicepresidente Dick Cheney pasó casi todo el día en el Congreso negociando voto por voto. El gobierno se vio forzado a «hacer acuerdos» con algunos congresistas para garantizar su apoyo y otorgó concesiones a ciertos sectores, como el azucarero y el textil.

Después, EEUU negoció acuerdos bilaterales con Colombia y Perú, a lo que se suman las conversaciones con Panamá y el interés de Uruguay. Pero las opiniones a favor del libre comercio son débiles en la colina del Capitolio. Muchos legisladores argumentan que los tratados de este tipo ignoran a menudo los estándares ambientales y laborales de los países más pequeños, mientras que en EEUU la pérdida de empleos es una preocupación constante. En ese contexto, los tratados bilaterales con el resto de los países latinoamericanos no se aprobarán en 2006 y deberán esperar para su debate hasta que se reúna el nuevo Congreso, en 2007. El ALCA, mientras tanto, no avanzará en un futuro próximo, y quizás no lo haga nunca.

Los tratados bilaterales con el resto de los países latinoamericanos no se aprobarán en 2006 y deberán esperar para su debate hasta que se reúna el nuevo Congreso, en 2007

Una cuestión paralela es la de la ronda comercial de Doha en la OMC, que también parece haber perdido impulso. El tema más polémico es el de los subsidios agrícolas del mundo desarrollado, es decir EEUU y la Unión Europea (UE). Los esfuerzos realizados en los últimos años para llegar a un acuerdo han fracasado, y cada parte culpa a las demás de ese fracaso. Frustrada, la comunidad empresarial ha llamado a los líderes políticos a buscar un acuerdo. Poco tiempo atrás, el Diálogo Comercial Transatlántico consideró «inaceptable» que las diferencias relacionadas con la agricultura, sector que representa menos de 3% del PIB transatlántico, dificulten un acceso ampliado al mercado para bienes y servicios que significan la mayor parte del comercio mundial⁴. En esencia, el Diálogo fue más comprensivo con el mundo en vías de desarrollo que con los países industriales.

Un avance importante en el proceso de Doha fue la creación del G-20, conformado en agosto de 2003, durante las fases finales de los preparativos para la V Conferencia Ministerial de la OMC llevada a cabo en Cancún, México. El foco era –y sigue siendo– la implementación de políticas agropecuarias justas por parte de los países industriales. Aunque el encuentro de Cancún fracasó y no se alcanzó un acuerdo, el G-20 sigue siendo una fuerza política importante, que presiona en favor de reglas comerciales más justas. El grupo ha mantenido frecuentes reuniones ministeriales y una serie de encuentros a nivel técnico. La última reunión tuvo lugar en Río de Janeiro en septiembre

4. Stephanie Kirchgaessnerin: «Business Chiefs Call On Bush to Spur Doha Talks» en *Financial Times*, 21/8/2006.

de 2006, con la participación de funcionarios del área de comercio de EEUU y la UE. Allí se instó a retornar a la mesa de negociación, pero las perspectivas de que se superen las diferencias siguen siendo escasas.

A fines de 2006, el gobierno de Bush insinuó que propondría reformas serias a las actuales políticas agrícolas en un nuevo proyecto de ley agraria que enviaría al Congreso a principios de 2007. Ese proyecto, según se sugirió, serviría como marco para la política agrícola de los próximos cinco años. A la Casa Blanca le preocupa que sin una reducción sustancial de los subsidios –especialmente en cinco cultivos clave: algodón, maíz, avena, arroz y soja– los países exportadores de productos agrícolas, en particular los del continente americano, impugnen una por una las políticas agrarias norteamericanas en el panel de discusión de la OMC en Ginebra⁵. Brasil lo ha hecho con éxito en el caso del algodón, obteniendo una resolución contra EEUU que marcó un hito.

Pero, aun si EEUU tomara la iniciativa, se requerirían concesiones recíprocas por parte de la UE de reducir sus aranceles agropecuarios, y por parte de los países del G-20 de conceder recortes más importantes en los aranceles a los productos industriales. Esto parece poco probable, dada la dinámica interna de la UE. Por eso, desde la perspectiva de los países latinoamericanos y del G-20, el panorama es pesimista. En las naciones industrializadas, las preocupaciones internas de los legisladores determinan limitaciones difíciles de superar, mientras que en América Latina existe también una fuerte resistencia para acceder a las demandas de los países desarrollados, sobre todo en cuestiones como los derechos de propiedad intelectual. En suma, mientras todos los participantes, tanto de las negociaciones del ALCA como de la ronda de Doha, pregonan a los cuatro vientos los beneficios del libre comercio, falta la predisposición necesaria para hacer concesiones y llegar a acuerdos reales.

El giro a la izquierda de América Latina y la presencia creciente de China

Los analistas preocupados por la región sienten inquietud ante el ascenso de la izquierda⁶. Sin embargo, no existe un consenso acerca de lo que significa un «giro a la izquierda» para las relaciones entre EEUU y América Latina. Para los sectores norteamericanos conservadores, se trata de un movimiento

5. Philippe de Pontet: «Eurasia Group Note – TRADE: G20 Summit in Rio to Call for Resumption of Doha Negotiations This Year», correo electrónico, 8 de septiembre de 2006.
 6. Jorge Castañeda: «Latin America's Left Turn» en *Foreign Affairs* vol. 85 N° 3, 5-6/2006.

antiestadounidense que, en última instancia, sienten como una amenaza a los intereses de Washington. El problema es que no hay un acuerdo respecto de cuáles serían hoy los intereses de EEUU en la región. Para los analistas más conservadores, la elección de una serie de presidentes de centroizquierda –Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay, Evo Morales en Bolivia, tal vez Michelle Bachelet en Chile y, definitivamente, Hugo Chávez en Venezuela– confirma la creciente sensación de distanciamiento entre Latinoamérica y Washington. El hecho de que Ollanta Humala en Perú y Andrés Manuel López Obrador en México hayan estado a punto de ganar las elecciones aumenta la percepción de amenaza.

Los analistas más moderados distinguen más matices. Lula, Bachelet y Vázquez han continuado implementando políticas fiscalmente responsables, con un énfasis en la reforma social⁷. Kirchner sigue siendo un enigma. A Morales se lo ve claramente como un líder «anti-establishment», pero no se lo define como un actor ideológico. Por otra parte, hay un acuerdo general en que Chávez ha surgido como «un adversario irritante y potencialmente peligroso»⁸. Lo que enfurece al grupo conservador –y preocupa en alguna medida también a los observadores más moderados– son los vínculos estrechos de Chávez con Fidel Castro. Para justificar el enfretamiento con Caracas, se utiliza la supuesta intervención del régimen venezolano en los países vecinos, especialmente en Ecuador, Colombia, Bolivia y Nicaragua. La riqueza petrolera de su país le ha permitido a Chávez convertirse en benefactor de muchas naciones de la región y jugar un papel de creciente importancia en el Caribe.

Hasta hace uno o dos años, la preocupación por el rol de Chávez concernía solo a América Latina y el Caribe. Pero en los últimos tiempos, como observa el *Financial Times*, el presidente venezolano le está provocando a Washington un «dolor de cabeza» a escala global⁹. Chávez ha identificado cada vez más su «Revolución Bolivariana» con la reducción o la eliminación de la presencia estadounidense

***En los últimos tiempos
el presidente venezolano
le está provocando a
Washington un «dolor de
cabeza» a escala global***

7. Para un análisis exhaustivo de la necesidad creciente de atender a la reforma social en América, v. Mayra Buvinic, Jacqueline Mazza y Ruthanne Deutsch: *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2006; y Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson (eds.): *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Washington, DC, 2004.

8. Peter Hakim: «Is Washington Losing Latin America?» en *Foreign Affairs* vol. 85 N° 1, 1-2/2006, p. 43.

9. Phil Gunson: «Chavez Gives Washington Headache on a World Scale» en *Financial Times*, 5/9/2006.

en el hemisferio occidental y ha comenzado a formar –según la mirada de los funcionarios políticos en EEUU– una coalición antiestadounidense que incluye a La Habana, Damasco, Luanda y otros actores poco amigables. Los lazos cada vez más estrechos entre Venezuela, Rusia y China generan aún más preocupación.

En sus visitas a Moscú y Beijing en 2006, Chávez parece haber ampliado el alcance del «eje del mal», tan temido por Washington. De todos modos, ni Rusia ni China se han identificado explícitamente con las políticas antiestadounidenses de Venezuela, Irán o Siria. En palabras de un analista, «Beijing y Moscú se mantienen fuera del eje de antagonistas de EEUU, pero no temen comprometerse con ellos, en buena medida porque saben que son demasiado grandes y demasiados significativos para ser aislados por EEUU»¹⁰. La visita de Chávez a Rusia fue parte de una gira mundial que incluyó también Belarús, Irán, Vietnam y Mali. El motivo del viaje fue el deseo venezolano de obtener un asiento en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, aunque finalmente no logró reunir los votos necesarios. Desde un punto de vista más amplio, la situación es clara: Chávez está congregando a países que rechazan el unilateralismo estadounidense y las políticas que han acompañado esa postura, al tiempo que el petróleo y las armas generan vínculos cada vez más estrechos. En Moscú, por ejemplo, Chávez firmó un acuerdo de compra de armamento que EEUU observa con desconfianza. Y, dando un paso aún más ambicioso, el líder venezolano se ha identificado con aquellos países abiertamente enfrentados a EEUU o con aquellos que mantienen con Washington relaciones tensas: Chávez ha proclamado que Venezuela apoya a Irán y a su pueblo y que la lucha de ese país es también la suya¹¹.

Pero son los lazos de Chávez con Beijing los que resultan quizás más preocupantes para EEUU. El presidente venezolano completó una exitosa visita a China en agosto de 2006. Durante una gira de seis días, firmó una serie de acuerdos para fortalecer los vínculos energéticos entre ambos países. Además de la exploración petrolera conjunta en Venezuela, se suscribieron acuerdos relacionados con las telecomunicaciones, la agricultura y la minería. Chávez afirmó que para 2009 desea triplicar las exportaciones de crudo a China, pasando de los actuales 150.000 barriles diarios a 500.000¹². Se trata de un

10. Daniel Dombey: «'Axis of Evil' Widens into Circle of Antagonists to the US» en *Financial Times*, 28/7/2006.

11. *Ibid.*

12. Shai Oster: «Chavez Wraps Up Trip to China After Cementing Closer Relations» en *The Wall Street Journal*, 26/8/2006.

interés común: China quiere reducir su dependencia del petróleo de Oriente Medio, mientras que Chávez pretende reducir su dependencia de la venta de petróleo a EEUU, su principal cliente en el mundo. Después de la visita, se anunció que, entre 2006 y 2012, China invertiría 5.000 millones de dólares en proyectos energéticos en Venezuela. China, además, acordó construir 13 plataformas de perforación de petróleo y 18 buques petroleros para Venezuela. Como parte del trato, ambos países cooperarán en la construcción de un ferrocarril de 9.000 millones de dólares y edificarán en forma conjunta 20.000 viviendas y una red de fibra óptica en Venezuela.

Los vínculos entre ambos países generan escepticismo en algunos analistas estadounidenses, que desconfían de la creciente presencia de China en Latinoamérica. Los principales países de la región ya mantenían relaciones diplomáticas con Beijing, que recientemente ha profundizado sus vínculos comerciales y financieros. Esto quedó de manifiesto en la visita del presidente Hu Jintao a Latinoamérica a fines de 2004, a la que luego se sumaron diferentes viajes de alto nivel a todo el hemisferio por parte de importantes funcionarios del partido y el gobierno chinos. Desde el punto de vista comercial, el superávit de muchos países latinoamericanos es consecuencia de las compras chinas de *commodities* y minerales. Más recientemente, Beijing ha firmado acuerdos energéticos con al menos siete países del hemisferio, que abarcan desde las arenas alquitranadas de Canadá a los campos de gas natural de Argentina. En este último país, China invertirá en un nuevo ferrocarril de 8.000 millones de dólares y tendrá participación en la empresa petrolera y gasífera Pluspetrol. Beijing ha firmado también acuerdos de energía y transporte con Brasil por 10.000 millones de dólares, que incluyen un compromiso para ayudar a financiar un gasoducto de 1.000 millones de dólares, varios proyectos hidroeléctricos y una carretera transamazónica que unirá San Pablo con Lima. En Bolivia, China anunció una inversión de 1.500 millones de dólares en exploración de petróleo y gas con la compañía petrolera estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, y prometió crear plantas energéticas e infraestructura de gasoductos para llevar el gas a los hogares. En Ecuador, la compra por parte de China de activos de EnCana Corp., una petrolera canadiense, por 1.400 millones de dólares, incluyó el interés por uno de los dos principales gasoductos del país.

Beijing ha firmado acuerdos energéticos con al menos siete países del hemisferio, que abarcan desde las arenas alquitranadas de Canadá a los campos de gas natural de Argentina

El otro interés fundamental de China en América Latina es la cuestión de Taiwán. Beijing ha dejado en claro que tiene sumo interés en convencer a los países de la región –casi todos de América Central y el Caribe– de abandonar el reconocimiento a Taiwán. En ese sentido, un factor central en la decisión de China de respaldar o no a Venezuela en la disputa por un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU fue que el otro candidato, Guatemala, seguía reconociendo a Taiwán.

El comercio chino con América Latina está creciendo. Entre 1994 y 2004, se quintuplicó hasta alcanzar 40.000 millones de dólares por año. Los analistas que sostienen que las relaciones comerciales no son una «amenaza» para EEUU señalan, como argumento, que el comercio entre China y EEUU es diez veces mayor –400.000 millones de dólares– y que EEUU sigue siendo el principal mercado para Latinoamérica, superando por mucho al país asiático. En cualquier caso, la creciente presencia de China en el hemisferio occidental plantea algunas cuestiones políticas interesantes para Washington. Si, finalmente, EEUU termina percibiendo a ese país como un adversario en el acceso a los mercados y las exportaciones latinoamericanas, ¿impactará esto negativamente en los temas globales en los que Washington busca el apoyo de Beijing? Algunos son de mucha actualidad: EEUU le ha pedido a China que se comprometa más en el esfuerzo por revitalizar la ronda de Doha¹³. Susan Schwab, la representante comercial norteamericana, ha comentado que «a China le interesa un sistema comercial abierto tanto como a cualquier otro país del mundo»¹⁴. EEUU cree que Beijing mantiene una posición más moderada que otros miembros de la OMC más ruidosos, como la India y Brasil, y que es necesario que ayude a salir del actual *impasse* en las conversaciones para liberalizar el comercio mundial. Sin embargo, todo indica que China no actuará en ese sentido. Es más: como miembro del G-20, China simpatiza con los reclamos de los países en desarrollo para que las naciones industrializadas reduzcan los subsidios agropecuarios. El gobierno chino no integra el llamado Grupo de los Seis, que incluye a EEUU, la UE, Japón, Australia, Brasil y la India, y que ha tomado la delantera en el intento de reiniciar las conversaciones, que de todos modos fueron suspendidas en julio de 2006, cuando no se logró alcanzar un acuerdo por los subsidios.

Desde la perspectiva latinoamericana, la pertenencia de China al G-20 y su apoyo a la reducción de los subsidios agrícolas es un arma importante en la

13. David Lague: «US Official Urges China to Work to Revive Trade Talks» en *The New York Times*, 30/8/2006.

14. *Ibid.*

disputa en curso en la ronda de negociaciones de Doha. China también gana simpatías por su respaldo general a la posición de los países en desarrollo en las conversaciones y prepara el camino para un mayor acceso a los minerales y los alimentos latinoamericanos.

Otra cuestión de importancia creciente para Washington es la mayor participación de China en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Poco tiempo atrás, EEUU lideró un esfuerzo por aumentar los derechos de voto, y en consecuencia el poder en la toma de decisiones, de cuatro países: China, Corea del Sur, México y Turquía. La posición de Washington es que es necesario reestructurar el organismo para que refleje la fortaleza de los países asiáticos, latinoamericanos y europeos de rápido crecimiento, de manera que esos Estados aumenten su influencia en el sistema financiero internacional, que avizora problemas potenciales a causa de los enormes flujos globales de dinero y capital. Con la extraordinaria tasa de crecimiento económico de China y las florecientes inversiones en aquel país, EEUU percibe que una mayor participación suya es esencial para la futura estabilidad sistémica. Por esa razón, el gobierno de Bush ha llamado a Beijing a transformarse en una parte interesada en el sistema financiero internacional.

En ambas cuestiones –la ronda de Doha y la reestructuración del FMI– Washington necesita a China más de lo que ésta lo necesita a él. Estos desafíos globales ofrecen una oportunidad para que China trabaje junto con los países industriales y mantenga, al mismo tiempo, sus vínculos diplomáticos y comerciales con el G-20. Probablemente, la percepción china es que, si EEUU impulsa una mayor participación suya en estos asuntos, eso significa que su expansión en el hemisferio occidental no es vista por Washington como un desafío. De todos modos, EEUU está muy al tanto de las vastas reservas financieras chinas y del excedente comercial que obtiene gracias al comercio bilateral. El interés estadounidense en el largo plazo apunta a que Beijing actúe responsablemente en el uso de esas reservas y que comprenda el impacto que podría generar en la economía estadounidense una crisis financiera china, o un intento de equilibrar su relación financiera con EEUU.

Cuba: la irritación permanente

En julio de 2006, el repentino anuncio de que el presidente Fidel Castro había transferido el poder temporalmente a su hermano Raúl galvanizó el sentimiento político en EEUU. Para la comunidad cubano-estadounidense y los adversarios del régimen de Castro más conservadores, el cambio parecía al

alcance de la mano. Hubo mucha especulación alrededor de la idea de que, sin la dirección firme de Fidel, el sistema se desestabilizaría. La oportunidad de retornar a la isla reanimó a los amargados cubanos en el exilio. Pero la operación quirúrgica fue un éxito y, si bien Fidel podría no recuperar el control total sobre la sociedad cubana, las Fuerzas Armadas y el Partido Comunista parecen mantener la situación en orden. Un dato importante es que no se produjo el anticipado descontento popular frente a la posible ausencia del poder del líder cubano.

Desde la revolución de 1959, Cuba ha sido un problema político permanente para EEUU. Moscú sostuvo al régimen durante décadas hasta que, con el colapso de la Unión Soviética, surgió la esperanza momentánea de que el gobierno de Castro sucumbiera ante la debilidad económica y el descontento social. Pero Fidel sobrevivió a los 90 y, con el ascenso de Chávez al poder en 1998, comenzó a prosperar. El presidente venezolano identificó rápidamente a Fidel como su aliado más importante en el hemisferio occidental y puso su riqueza petrolera a disposición de Cuba, que de este modo logró frustrar el embargo estadounidense. Caracas envía a la isla 100.000 barriles diarios de petróleo a una tarifa reducida, otorga créditos, paga por los más de 20.000 médicos que ofrecen sus servicios a los sectores más empobrecidos en Venezuela y apoya programas médicos en el Caribe que se llevan adelante en hospitales y clínicas de Cuba. Se estima que Venezuela ha otorgado al gobierno cubano más de 2.000 millones de dólares de financiamiento, la mayor parte en petróleo crudo y derivados refinados¹⁵. También se ha convertido en un comprador muy importante de bienes cubanos poco competitivos en el mercado internacional, como piezas obsoletas de antiguos molinos azucareros o equipo médico maltrecho. Las exportaciones de la isla a Venezuela crecieron de apenas 25 millones de dólares en 2002 a 300 millones en 2004. Al mismo tiempo, China se ha convertido en una compradora moderada pero confiable de bienes cubanos.

La «triangulación» Cuba-Venezuela-China enfurece a los opositores del régimen castrista. Y, aunque Beijing ha actuado cautelosamente en sus relaciones con Cuba, el apoyo venezolano ha sido en cambio teatral y muy publicitado. En EEUU, la euforia inicial por la posibilidad de una repentina apertura del régimen se ha desvanecido, ya que el partido y el gobierno continúan operando sin mayores inconvenientes. Para los funcionarios políticos en EEUU, es necesario que la transición sea ordenada, cuando sea que tenga lugar. Ellos

15. Juan Forero: «Cuba Perks Up as Venezuelan Foils Embargo» en *Buenos Aires Herald*, 5/8/2006, tomado de *The New York Times*.

recuerdan bien el éxodo de Mariel durante el gobierno de Jimmy Carter, cuando miles de cubanos abandonaron la isla y se dirigieron a EEUU. Política y económicamente, debe evitarse a toda costa la repetición de incidentes como ése.

El problema es la presión continua de la comunidad de exiliados cubanos para que EEUU «haga algo», mientras que un grupo de esa comunidad, minoritario pero ruidoso, proclama que actuará cuando llegue el momento. En ese contexto, una política adecuada sería comenzar a comprometer a Cuba a través de la rediscusión del embargo y un esfuerzo por desalentar a los grupos de exiliados más aventureros. Pero la realidad es que éstos proveen al Partido Republicano de votos cruciales en tiempo de elecciones. Por eso la posición del gobierno, al menos durante el proceso electoral presidencial de 2008, será cautelosa y poco dada a la negociación o a suavizar el embargo.

Conclusión

Las relaciones diplomáticas entre Washington y los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de Cuba y Venezuela, son normales. Sin embargo, hay pocas perspectivas de nuevas iniciativas políticas estadounidenses. Los países latinoamericanos continuarán aceptando la asimetría existente con EEUU, al tiempo que trabajarán para desarrollar nuevas alternativas. El G-20 es un mecanismo útil para ello, la colaboración cuidadosa con Venezuela es otra posibilidad interesante. Para algunos gobiernos de la región, China ofrece una opción importante, sobre todo en temas de comercio.

Pero, más allá de estas iniciativas, lo cierto es que EEUU seguirá siendo el país más poderoso de la región. Si bien en general se muestra desinteresado, la historia demuestra que la Casa Blanca actúa si es provocada, tal como sucedió con Guatemala en los años 50 y con Panamá en los 90. En ese sentido, el actual desinterés no implica una abdicación por parte de Washington a su histórico liderazgo y su preeminencia en su «patio trasero». El desafío para EEUU en el siglo XXI es comprender que ahora hay nuevas fuerzas en juego en la región, así como en el ámbito global, que ya no respetan la idea de que América Latina y el Caribe son una «zona prohibida». Y esos nuevos jugadores deben entender que la inacción de EEUU no significa que tenga las manos atadas cuando crea necesario actuar para proteger sus intereses históricos. ☐

Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad

La política exterior de Estados Unidos hacia los países andinos está enraizada en una agenda regional, pero se instrumenta y procesa de manera bilateral. Sus principales preocupaciones están centradas en la inestabilidad de países como Ecuador, en la orientación ideológica de gobiernos como el de Bolivia y, sobre todo, en los avances del libre comercio y la evolución del conflicto colombiano. Se trata, por lo tanto, de una agenda limitada a temas de seguridad y comercio, que no tiene en cuenta la complejidad y los matices de los graves problemas andinos. Pero no todo es responsabilidad de Washington: los gobiernos de la región han desplegado una política básicamente reactiva y han hecho muy poco por construir una instancia para procesar sus intereses de manera compartida.

Adrián Bonilla / Alexei Páez

Turbulencia y fragilidad institucional en los Andes

Los países andinos han ocupado un espacio limitado en las prioridades globales de Estados Unidos, lo que en la actualidad está reforzado por las consecuencias enormemente complejas del conflicto en Oriente Medio. Desde el fin de la Guerra Fría, la problemática de la región andina incluyó dos asuntos de

Adrián Bonilla: director de Flacso-Ecuador. Ph.D. en Estudios Internacionales. Ha publicado cinco libros y numerosos artículos sobre temas de conflicto y políticas exteriores de los países andinos.

Alexei Páez: profesor de Relaciones Internacionales en Flacso-Ecuador. Politólogo. Ha publicado extensamente sobre historia política de Ecuador, narcotráfico y temas de seguridad.

Palabras clave: relaciones internacionales, comercio, narcotráfico, energía, región andina, Estados Unidos.

relativa importancia para Washington: el narcotráfico y el conflicto colombiano, temas que se fueron desplegando y profundizando a lo largo de los 90. A pesar de ello, EEUU subordina los temas regionales a las perspectivas globales que enfatizan las visiones de seguridad y los instrumentos militares para el procesamiento de agendas complejas.

Aunque los temas incluidos en la agenda estadounidense durante las últimas décadas han sido constantes, el orden de prioridades ha variado. A inicios de los 80, el narcotráfico ordenaba las cuestiones de la democracia, el comercio y la deuda externa. Sin embargo, con los años la política exterior de EEUU se fue desplazando hacia perspectivas «securitizadoras», complementadas por una agenda hemisférica que incluye –sobre todo desde el lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)– el comercio, además de cuestiones ambientales y de desarrollo¹.

Los atentados de septiembre de 2001 profundizaron la tendencia a priorizar las cuestiones del terrorismo y el narcotráfico en la región como los dos tópicos vertebradores de la agenda estadounidense. La percepción de amenaza no remite solamente al potencial del terrorismo y el crimen organizado; también se relaciona con el comercio de armas y el lavado de dinero asociados al narcotráfico. En efecto, la lucha contra el terrorismo es hoy la primera preocupación estadounidense a escala global. De hecho, en la Estrategia Nacional de Seguridad presentada en septiembre de 2002 y en la nueva estrategia publicada en marzo de 2006, se alude a los vínculos entre los «grupos terroristas extremistas» y las «actividades de tráfico de drogas que ayudan a financiar a esos grupos», y éste resulta el único tema hemisférico realmente significativo según la visión de seguridad de EEUU. Es más, la nueva estrategia enfatiza con aún más fuerza el carácter activo del realismo ofensivo, actual visión dominante en la política exterior estadounidense.

Por otra parte, desde mediados de esta década, un elemento nuevo se introduce en las relaciones entre EEUU y los países andinos: las cuestiones estructurales de autonomía energética y acceso al crudo, en un contexto de alza de los precios, debilidad del mercado y aumento de la demanda. Las relaciones de Washington con Venezuela, Ecuador y Bolivia –y, en menor grado, con Colombia² y Perú– se encuentran ahora cruzadas, de una u otra forma, por el tema petrolero.

1. Lars Schoultz: «U.S. Security Policy toward Latin America. Enduring Themes, Changing Realities» en Brian Loveman: *Strategy for Empire. U.S. Regional Security in the Post Cold War Era*, SR Books, Oxford, 2004, p. 257.

2. Héctor Mondragón Báez: «El Plan Colombia y el petróleo», documento de trabajo, Consejo Nacional Campesino, Colombia, 2002.

***El arco andino sigue
siendo la región
latinoamericana con
mayores niveles
potenciales de conflicto
en términos estratégicos
para Washington***

En general, el arco andino sigue siendo la región latinoamericana con mayores niveles potenciales de conflicto en términos estratégicos para Washington; más allá del problema de Colombia y el narcotráfico, la inestabilidad política campea en la zona y se expresa en diferentes aspectos: los problemas internos bolivianos, los conflictos

con el gobierno venezolano y la polarización política y social en ese país, la debilidad extrema de los presidentes peruanos y ecuatorianos en la última década y el permanente –y hasta hoy irresoluble– conflicto colombiano. Esta percepción general de turbulencia andina que inspira la política exterior estadounidense se ha profundizado, en los últimos años, con la retórica confrontacional de Hugo Chávez, los problemáticos escenarios ecuatorianos luego de la caída de Lucio Gutiérrez en 2005 y el ascenso al poder de Evo Morales y su política energética. Aunque la reciente victoria de Alan García en Perú ha hecho que mejorara –relativamente– esa percepción, el creciente protagonismo de Chávez como portaestandarte de la retórica antiestadounidense a escala mundial y la estrategia de colisión permanente con Washington podrían volver inevitable, en algún momento, un conjunto de represalias políticas³ que sumarían un elemento más de inestabilidad y conflicto a la relación entre EEUU y los países andinos.

Colombia no presenta, hasta el momento, indicios que permitan presumir el fin del conflicto interno⁴. Con oscilaciones que no terminan de romper el equilibrio estratégico entre los contendientes, el escenario actual apunta a la permanencia a mediano plazo de una política gubernamental basada en la capacidad militar del Estado. Esto, a su vez, impacta de manera negativa en los países fronterizos y en el proceso político democrático andino, caracterizado por la debilidad de las instituciones gubernamentales⁵. En ese sentido, aunque hay que remarcar los resultados de la política de seguridad de Uribe –reducción significativa de la violencia política y de los secuestros, asesinatos e incidentes armados, así como de la violencia social y los índices de homicidios–, lo central es que el objetivo mismo de esta política, la derrota de las organizaciones armadas ilegales, no se ha conseguido.

3. George Friedman: «The United States and the 'Problem' of Venezuela» en *Stratfor Geopolitical Intelligence Report*, 22/02/2006.

4. Juan Gabriel Tokatlian: «America Should Look More Often in its Own Backyard» en *Financial Times*, 9/3/2006.

5. Coletta Youngers y Eileen Rosin (eds.): *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA, informe especial, junio de 2005.

El caso ecuatoriano revela otro aspecto crítico, pero diferenciado, del mundo andino: el cuestionamiento a las formas de representación, la legitimidad institucional y el Estado, crítica que se expresa en lo que se puede denominar «crisis orgánica del sistema político»⁶, cuya solución no parece poder ser canalizada mediante mecanismos institucionales. En ese contexto, las relaciones de Ecuador con Washington atraviesan hoy uno de los momentos de mayor distancia de las últimas décadas, no solo por la aversión de Quito a verse involucrado en el conflicto colombiano, sino porque la política interna ecuatoriana ha desactivado la posibilidad inmediata de integrarse comercialmente a EEUU.

A diferencia de Ecuador, en Perú los índices de crecimiento económico y las expectativas de continuidad institucional bajo el gobierno de Alan García pueden garantizar cierta estabilidad, al menos temporal, en las relaciones con EEUU.

En cuanto a Bolivia, la complicada situación es consecuencia de las tensiones derivadas de la histórica complejidad regional y social, la concentración política bipolar, los procesos de transformación del sistema de partidos que vienen desde hace una década⁷, la dinámica económica diferenciada entre el altiplano y el llano, así como el peso crucial de la cuestión étnica y el intento de reestructuración política mediante la Asamblea Constituyente y la nueva orientación de política internacional –especialmente en lo referido a temas energéticos– y las alianzas internacionales con Venezuela y Cuba. Todo esto genera un movimiento centrífugo en nombre de las autonomías, mientras el Estado se ve sometido a crecientes tensiones. En ese contexto, EEUU observa con suspicacia el caso boliviano⁸, de cara a un escenario de conflicto y en el contexto de una región andina atrapada en una situación de crisis prácticamente generalizada.

La centralidad del conflicto colombiano

La política exterior de EEUU hacia la región andina está enraizada en una agenda regional, pero se instrumenta y procesa de manera bilateral. Desde inicios de los 80, el narcotráfico ha sido el elemento clave de las políticas

6. Alexei Páez: «La relación entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial» en AAVV: *Transformación institucional en Ecuador*, CLD / Aldhu, Quito, febrero de 2006, pp. 64-67.

7. René Antonio Mayorga: «Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia», ponencia presentada en el panel «Political Turbulence in the Andes», Congreso de LASA, Dallas, 27 al 29 de marzo de 2003.

8. Ver Martin Edwin Andersen: «Failing States, Ungoverned Spaces and the Indigenous Challenge in Latin America» en *Security and Defense Studies Review* vol. 6 N^o 2, Center for Hemispheric Defense Studies, 2006.

estadounidenses y ha marcado el conjunto de las decisiones relacionadas con la zona andina⁹. En los 90, la inercia institucional de la agenda trazada por los gobiernos republicanos de los 80 se manifestó en la carencia de enfoques nuevos, por lo que se mantuvieron las líneas centrales planteadas en la Iniciativa para las Américas. Así pues, el marco contextual de la guerra contra las drogas fue la referencia fundamental en las relaciones entre EEUU y los países andinos¹⁰.

La novedad a la que se asiste a raíz de los atentados de septiembre de 2001 y la Estrategia Nacional de Seguridad consiste en la estrecha identificación, por parte de EEUU, entre insurgencia interna, drogas, criminalidad, tráfico de armas, lavado de dinero y terrorismo¹¹. Aun cuando los países andinos generalmente han cumplido cabalmente con sus compromisos en relación con el narcotráfico, ello no ha sido óbice para que Washington estableciera, de manera unilateral, reglas de juego y sanciones que aparecen como desproporcionadas. Hoy, esas medidas constituyen elementos clave de presión sobre las decisiones cambiantes en temas de seguridad y defensa.

Un ejemplo en ese sentido es el Tratado de Preferencias Arancelarias Andinas, por el cual algunos países obtienen beneficios comerciales a cambio de demostrar avances en la lucha contra el narcotráfico. Ecuador fue excluido del acuerdo a finales de 2002. Luego, éste fue renegociado con bastantes problemas y se aceptó su permanencia hasta fines de 2006. La fecha límite está por llegar, lo que ha agudizado las discrepancias entre los empresarios y el Estado ecuatoriano, máxime cuando el Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU está bloqueado. Pero lo central es que la exclusión de Ecuador ha sido presentada como el agotamiento temporal de los acuerdos, sin que haya existido ninguna explicación por parte del Departamento de Estado norteamericano, ya que Quito cumplió todos sus compromisos en materia de narcotráfico y no recibió cuestionamientos. Año tras año, Ecuador ha sido certificado con creces en ese tema, sobre todo a partir del aumento de la captura de cargamentos de cocaína, especialmente mediante la interdicción marítima, durante 2004, 2005 y 2006.

La preocupación de EEUU está centrada en la inestabilidad de los países andinos, incluidas las problemáticas relaciones con Caracas y la creciente

9. Una revisión de la literatura sobre narcotráfico a lo largo de las dos últimas décadas permite extraer esa conclusión. Ver Bruce Bagley: *Drug Trafficking Research in the Americas: An Annotated Bibliography*, North South Center, Miami, 1997.

10. Ver Peter Smith: *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, p. 247 y ss. y Adrián Bonilla: «Estados Unidos y Ecuador» en Andrés Franco: *Estados Unidos y los países andinos*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 1998.

11. Lars Schoultz, cit.



***La cuestión colombiana
es la preocupación
fundamental
de Washington
en el hemisferio***

desconfianza frente a la evolución de los procesos en Bolivia, el «renacimiento étnico» y la victoria de Evo Morales. Sin embargo, como ya se señaló, la cuestión colombiana es la preocupación fundamental de Washington en el hemisferio. El compromiso regional con el Plan Colombia se consolida con la denominada «Iniciativa Andina», que exige un aumento en el énfasis militar. Es precisamente este punto el que genera cuestionamientos entre los vecinos de Colombia, debido a que el despliegue de esa iniciativa ha provocado, desde 2004, un incremento sustancial de las operaciones militares y los combates.

EEUU evalúa a los gobiernos andinos sobre la base de dos factores: el incremento de su capacidad de control interno y la colaboración con su agenda militar y policial. El último aspecto es sin duda problemático para los países limítrofes de Colombia, cuyo diagnóstico de seguridad nacional parte del supuesto básico de que hay que evitar la dispersión del conflicto y sus secuelas. Para ello, los factores militares deben estar relacionados con una concepción múltiple y diversa de la problemática de seguridad y subordinados a la construcción de una agenda de seguridad andino-amazónica que precise los intereses de los países de la región.

Venezuela y las estrategias energéticas

La centralidad de las cuestiones energéticas en la actual agenda estadounidense se explica por la reducción de las reservas mundiales, el aumento subsecuente de los precios y la ampliación de la demanda generada por las dos «locomotoras» de la economía global: China y la India. A ello hay que sumar las variables políticas, como la incierta evolución de los problemas en Oriente Medio¹². En ese contexto, las cuestiones de seguridad energética son centrales en el diseño estratégico de EEUU, tanto en el corto como en el mediano y el largo plazos.

Venezuela, por su parte, ha generado una serie de acuerdos que impulsan formas de control estatal de los recursos energéticos y proponen la constitución de un «anillo energético del Sur», para lo cual ha establecido alianzas significativas con Brasil y Argentina, así como con Bolivia en el gasoducto sudamericano¹³. La

12. Alexei Páez: «Integración regional energética e interdependencia», documento presentado en el seminario «Repensar la política petrolera», Flasco-Ecuador, Quito, 1 a 3 de agosto de 2005, pp. 5-6.

13. *Ibidem*, pp. 12-15.

experiencia de Venezuela podría ser importante, al menos para Ecuador y Bolivia, que necesitan inversión tanto en refinación como en explotación. Hasta ahora, Caracas ha utilizado sus recursos energéticos para potenciar su política exterior. Sin embargo, la retórica de Chávez, sumada a la decisión de establecer relaciones estrechas con enemigos declarados de EEUU como Irán, Siria y Cuba, podría generar respuestas políticas en el corto plazo.

La creciente demanda de petróleo es en parte consecuencia del ascenso de China, cuyas impresionantes tasas de crecimiento, del orden de 10% y sostenidas durante prácticamente treinta años, generan presiones enormes sobre el mercado, potenciadas además por el crecimiento de la India. Estas presiones, actualmente visibles para cualquier observador, se expresan en un aumento desmesurado de los precios del crudo, especialmente durante el último año. Es que el crecimiento económico de estos dos países se sustenta en un proceso de industrialización muy agresivo en el consumo de energéticos, que deriva en presiones estructurales –no meramente coyunturales– sobre los precios. En ese contexto, los grandes productores de petróleo, entre los que se encuentra Venezuela, adquieren una relevancia geoestratégica muy alta.

La retórica de Chávez, sumada a la decisión de establecer relaciones estrechas con enemigos declarados de Estados Unidos como Irán, Siria y Cuba, podría generar respuestas políticas en el corto plazo

Pero las presiones son también resultado de los déficits estratégicos de los principales consumidores de petróleo –los países industrializados– en su balanza de producción energética. El déficit de EEUU, por ejemplo, es muy alto, con una tendencia a ensancharse. Actualmente, ese país produce 73% de la energía total que consume, que implica 33% del consumo total de hidrocarburos a escala mundial: 25% del petróleo, 40% de la gasolina, 33% de los derivados y 20% de los destilados del planeta. El déficit de crudo de EEUU representa, por lo tanto, 25% de su consumo, lo que equivale a 12 millones de barriles diarios, al menos según los datos de 2002 y 2003¹⁴.

Para 2020, ese déficit estratégico alcanzará la escalofriante cifra de entre 25 y 30 millones de barriles diarios. Así, la política energética es un eje central para la seguridad estadounidense, tal cual lo manifiesta la estrategia nacional de

14. Gilberto Zerpa Rojas: «Apuntes sobre la nueva Pdvsa», documento de trabajo, Pdvsa, 12 de diciembre de 2003.

defensa presentada por el presidente Bush en 2002¹⁵ y reafirmada en 2006: se le asigna una alta prioridad a las temáticas económicas energéticas y de desarrollo, aunque el terrorismo es obviamente la cuestión principal.

La vulnerabilidad de las grandes economías es mayor en aquellos países industrializados que no son productores y que no disponen de reservas estratégicas. EEUU y Reino Unido se encuentran, en ese sentido, en una posición relativamente privilegiada, ya que, a pesar de los déficits, producen crudo y cuentan con reservas estratégicas. A escala mundial, se estima que las grandes potencias y las economías desarrolladas tienen un déficit de 40 millones de barriles diarios, que deben resolver para poder sustentar autónomamente sus procesos industriales. Para 2020, esos 40 millones se convertirían en 100 millones.

En este escenario, la política exterior de Venezuela se vuelve «indistinguible de la industria petrolera»¹⁶. Esto implica un claro desafío para EEUU, si se tiene en cuenta la importancia del petróleo venezolano y la utilización política, por parte de Caracas, de la cuestión energética en el contexto de sus propuestas de alianza a escala sudamericana y caribeña. Como parte de la estrategia venezolana, podemos señalar el subsidio a la economía cubana y el apoyo a políticas energéticas disonantes con las propuestas estadounidenses, como las que lleva adelante Bolivia.

Chávez, en efecto, dispone de un elemento económico clave para sustentar su proceso político interno y su estruendosa campaña de activismo internacional contra Washington. La construcción de una estrategia energética contrahegemónica con eje en Venezuela es un proyecto por concretarse, sin resultados tangibles hasta ahora, pero que ya ha sido anunciado. Naturalmente, esta política se relaciona directamente con los temas de seguridad, ya que no están separados unos de otros.

El énfasis cada vez mayor de EEUU en las políticas unilaterales y las presiones en las relaciones bilaterales, caracterizadas por una enorme asimetría de poder, permiten suponer que Washington se encuentra en una senda que, potencialmente, puede llevar a un conflicto más profundo y abierto con Caracas. Éste, sin embargo, no es el único escenario posible. De hecho, hasta ahora el

15. White House: «The National Security Strategy of the United States of America» en <www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>, 2002.

16. G. Friedman, cit.

enfrentamiento no ha impedido la llegada a EEUU de una sola gota de petróleo, y tampoco ha hecho que Venezuela redujera las importaciones estadounidenses o levantara algún tipo de barrera contra las inversiones de empresas de ese país que, al contrario, han gozado de garantías a lo largo de los últimos ocho años.

La política y el comercio en la relación con EEUU

Las negociaciones por el ALCA se detuvieron abruptamente. La Cumbre de las Américas, realizada en 2006 en Mar del Plata, puso en evidencia el fracaso de la estrategia estadounidense y del consenso alcanzado por los países del hemisferio durante el gobierno de Bill Clinton. Frente a esta situación, EEUU optó por potenciar sus capacidades y emprendió una estrategia de bilateralización de las negociaciones. En situaciones de asimetría, el bilateralismo implica una ventaja estructural para los actores con mayores recursos económicos y políticos.

EEUU inició conversaciones con Colombia, Perú y Ecuador, en rondas simultáneas que no implicaron, sin embargo, una negociación conjunta. De ese proceso se excluyó a Bolivia, que también era beneficiaria del antecedente de esta negociación, el Tratado de Preferencias Arancelarias Andinas. Y también se dejó de lado a Venezuela, no solo porque no formaba parte de este acuerdo arancelario previo sino porque se trata de un país que, en rigor, tiene un TLC implícito con EEUU: su economía gira alrededor del petróleo, sobre el que no pesan aranceles.

La estrategia estadounidense consistió en plantear esquemas de concesiones parecidos a los que ya se habían acordado con México a principios de la década pasada y con Centroamérica, en meses recientes. En el marco general del tratado de preferencias que enunciaba los productos por negociar, los funcionarios estadounidenses fueron especialmente inflexibles en la cuestión de los subsidios agrícolas y la propiedad intelectual.

La estrategia estadounidense consistió en plantear esquemas de concesiones parecidos a los que ya se habían acordado con México a principios de la década pasada y con Centroamérica, en meses recientes

Los tres países andinos que iniciaron negociaciones no lograron acordar una estrategia común. Perú concluyó la negociación varias semanas antes y estableció

los estándares para los otros dos países. Colombia, sin llegar a satisfacer plenamente a los exportadores, suscribió el tratado. En el caso de Ecuador, EEUU suspendió las negociaciones luego de que el gobierno de ese país ejecutara una cláusula del contrato con la compañía petrolera estadounidense OXY, declarando su caducidad con el argumento de que la empresa había incumplido el contrato y violado las leyes.

Parece poco probable que la región andina logre articular una política común en temas de comercio, igual que en seguridad. De hecho, todos los regímenes regionales comunes han colapsado: el ejemplo más notable es la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que, tras cuarenta años de existencia, no ha podido generar un mercado común.

Por otro lado, las orientaciones internacionales de los países andinos han diferido constantemente y no han logrado llegar a una visión compartida que permita pensar en la estructuración de un régimen político regional. Mientras Venezuela confronta con EEUU, Colombia tiene un lazo histórico con esa potencia y un compromiso estratégico integral, en el contexto de su conflicto interno y en razón de ser el punto nodal del complejo productivo coca-cocaína en los Andes. Perú, por su parte, se acercó a Washington durante el gobierno de Alejandro Toledo y hoy mantiene una asociación que parece, al menos en forma temporal, viable: el gobierno firmó el TLC sin gran oposición interna y la orientación tradicional del país, durante al menos los últimos 16 años, ha sido de simpatía.

El gobierno de Bolivia, sin llegar a los niveles de espectacularidad de Venezuela, tampoco confía en EEUU. Ha planteado el reto de los movimientos indígenas y el populismo radical combinados, desarrolla una política energética

Los países andinos, al estar imposibilitados de postular –y menos aún ejecutar– una política exterior común sobre la base de la interacción confluyente de intereses nacionales y subregionales, abren un espacio para que la presencia de Estados Unidos no se debilite

cercana a Caracas y construye un sistema de alianzas internacionales que, aunque atemperado por el peso estratégico de Brasil y Argentina, es igualmente distante de Washington. Su panorama interno es complejo por los quiebres regionales y la problemática de la reforma constitucional en curso.

En general, los países andinos, al estar imposibilitados de postular –y menos aún ejecutar– una política exterior común sobre la base de la interacción confluyente de intereses nacionales y subregionales,

abren un espacio para que la presencia de EEUU no se debilite. América Latina no es una prioridad, pero esto no significa que la región no sea importante y, dentro de ella, particularmente la zona andina: es precisamente allí donde Washington visualiza la política internacional desde la perspectiva simple, a veces rudimentaria, de sus intereses de seguridad.

Ello evidentemente implica, como se ha constatado en la región andina, la primacía de un enfoque policial-militar para encarar problemas socioestructurales que, en realidad, requieren un análisis multidimensional y la percepción de matices que son pasados por alto en el diagnóstico de seguridad dominante, que está marcado por la centralidad del conflicto colombiano y la existencia de una alianza estratégica, muy poderosa, simbolizada en el eje Washington-Bogotá.

Avanzar en un escenario andino de multilateralismo cooperativo, entendido como la búsqueda de diagnósticos y consensos sustantivos sobre una base deliberativa que garantice las autonomías nacionales, aparece hoy como un desafío difícil para los países de la región, y sobre todo para aquellos con capacidades muy limitadas. Todo esto hace suponer que será prácticamente inevitable la subordinación de nuestras políticas a otras percepciones e intereses más poderosos.

En concreto, una política de otro tipo implicaría, por ejemplo frente al conflicto colombiano, la búsqueda activa de opciones diplomáticas de concertación y cooperación andinas y sudamericanas, orientadas a impedir la denominada «escalada horizontal» de éste. Sería necesario partir de un diagnóstico que recupere las dimensiones socioestructurales del problema colombiano, que tenga en cuenta las complejidades que implica en sus impactos regionales y que pueda articular una política en busca de una solución negociada.

Ese enfoque también se podría aplicar a la resolución de la crisis política venezolana. Pese a la posición de Chávez, se requieren canales de acción político-diplomática que permitan generar un acercamiento entre la oposición y el gobierno. El objetivo es evitar que las tensiones se transformen en un conflicto civil de resultados insospechados e indeseables desde todo punto de vista, sobre todo si se toma en cuenta el curso de colisión entre la política exterior del gobierno bolivariano y la política de Washington.

Todo lo anterior nos hace retornar al punto de partida de este artículo: la crisis en la región es general, y el desafío estratégico que implica para EEUU podría resolverse con una mayor participación de las naciones andinas.

Conclusión

Para los países andinos, la enorme asimetría en la relación con EEUU se expresa en más vulnerabilidad. Los temas más importantes del vínculo entre Washington y la región son complejos: conflicto colombiano, narcotráfico, políticas energéticas, orientaciones ideológicas dispares en algunos casos y migración. Los intereses de las sociedades andinas y de sus Estados tienen muy poco impacto en las decisiones de EEUU. Actualmente, la región andina cuenta con menos de 13% del PIB latinoamericano, mientras que su población es el 22%; recibe menos de 10% de las inversiones estadounidenses y expresa menos de 15% del intercambio comercial con EEUU al sur del Río Grande¹⁷.

La política exterior de los países andinos ha sido siempre reactiva¹⁸. La principal instancia de integración –la CAN– tiene una retórica común en política exterior, pero no ha sido capaz de procesar un solo mecanismo eficiente para agregar en una instancia compartida los intereses de sus integrantes frente a EEUU. Tampoco ha sido capaz de desarrollar instrumentos institucionales que permitan generar un espacio de seguridad cooperativa. Las relaciones entre los países andinos en seguridad y defensa han sido también bilaterales. A todo esto hay que añadir la reciente decisión de Venezuela de abandonar la CAN y la percepción generalizada de fracaso que la rodea, pese al nuevo aire que proporcionaría el anunciado reingreso de Chile.

La crisis actual plantea fuertes desafíos a los gobiernos andinos: la evolución de las complejas situaciones que atraviesan los países se articula con problemas internos, crisis de los sistemas de representación, de legitimidad y corrupción generalizada, a lo que se suma un problemático –y doloroso– proceso de apertura comercial, inducido inicialmente por el ALCA y luego por los acuerdos bilaterales de libre comercio. También pesan, en ese esquema, la crisis social originada en la migración y los factores centrífugos de la regionalización militarizada del conflicto colombiano. A todo ello deberán responder nuestros países en el futuro cercano, so pena de graves e incalculables consecuencias para su propia supervivencia.

La agenda estadounidense se ha tensado, lo cual podría contribuir a elaborar nuevas visiones, menos sesgadas, acerca del carácter complejo de la crisis

17. Jeanne Hey: *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980s*, Ohio University Center for International Studies, Athens, Ohio, 1995, p. 76.

18. Adrián Bonilla: «Multilateralismo en la región andina» en Francisco Rojas Aravena (ed.): *Democracia de Cumbres*, Flasco / Academia Diplomática Mexicana / Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

andina, en simultáneo con un reposicionamiento del interés por Latinoamérica en general y la región andina en particular¹⁹. Los gobiernos republicanos han hipotecado la eficacia del «poder blando» de Washington en la región a la tendencia a sobre enfatizar los aspectos militares y de seguridad; y las políticas bilaterales –diplomáticas y comerciales– han generado reacciones negativas. Desde luego, la región andina no puede evitar a EEUU, que es la presencia internacional más influyente y el socio comercial más importante de cada uno de estos países. En este momento, la relación se encuentra golpeada y deteriorada; aunque las responsabilidades son ciertamente colectivas, sin duda el actor más importante es el que lleva el peso mayor de esa responsabilidad.

En términos generales, los países andinos se han distanciado de EEUU, aunque sus políticas hacia ese país son muy diversas. El escenario hoy no es estable. Las percepciones sobre Washington variaron mucho en apenas diez años, desde la Cumbre de Miami hasta la de Mar del Plata. Y pueden volver a cambiar. ☒

19. Para algunos observadores, esto es consecuencia de negligencia antes que de miopía. EEUU, al igual que las elites de los países andinos, sería corresponsable del «creciente riesgo que corre la región de sufrir un colapso fiscal, político y de seguridad». Ver Daniel W. Christman y Julia E. Sweig: «Andes 2020. Una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la región andina», Friederich Ebert Stiftung / Council on Foreign Relations, Bogotá, octubre de 2004, p. 37.

México- Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación

El vínculo entre México y Estados Unidos, signado durante más de un siglo por el pragmatismo, ha mejorado notablemente a partir de la integración económica iniciada en los 90. A pesar de ello, algunas cuestiones hacen difícil avanzar en una integración más profunda, al estilo de la Unión Europea: la política migratoria estadounidense, que incluye la construcción de un muro fronterizo, y la resistencia mexicana a fortalecer las políticas conjuntas en materia de defensa son dos factores importantes. En ambos países hay sectores aislacionistas e integracionistas y de la disputa entre ellos depende el futuro de la relación.

Raúl Benítez Manaut

Los zigzags de la historia

Las relaciones entre vecinos siempre son complejas. Sin embargo, cuando las diferencias son grandes, las fricciones, los conflictos y las percepciones equivocadas se vuelven difíciles de sobrellevar y manejar. Un elemento constante de las relaciones entre México y Estados Unidos, presente prácticamente desde que ambas existen como naciones, es la desconfianza: a partir de 1830,

Raúl Benítez Manaut: investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (Universidad Nacional Autónoma de México). Actualmente es profesor visitante en la American University, en Washington, DC. Es autor de libros y artículos sobre conflictos armados, seguridad nacional y fuerzas armadas en México, y sobre seguridad hemisférica y relaciones México-Estados Unidos. Su trabajo más reciente, coeditado con Joseph Tulchin y Rut Diamint, se titula *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI* (Prometeo, Buenos Aires, 2006). Correo electrónico: <raulmanaut@hotmail.com>.

Palabras clave: seguridad, comercio, migración, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), México, Estados Unidos.

México «sospechó» que su vecino estaba detrás de los independentistas de Texas; en 1847, al confirmarse esta apreciación, estalló la guerra, que le costó a México los dos millones de kilómetros cuadrados que conforman los actuales estados de Texas, Nuevo México, Arizona y California. El miedo mexicano, entonces, se centra en la ambición expansionista e imperial de EEUU. Como señaló el presidente James Polk el 5 de diciembre de 1848 al Congreso estadounidense:

(...) los territorios recientemente adquiridos, sobre los cuales se extienden ahora nuestra jurisdicción exclusiva y nuestro dominio, constituyen una comarca de más de la mitad de la extensión que poseían los Estados Unidos antes de su adquisición. Si se excluye a Oregón de ese cálculo, quedarán todavía dentro de los límites de Texas, Nuevo México y California, 851.598 millas cuadradas. (...) Es casi una extensión de territorio tan grande como toda Europa, excluyendo solamente a Rusia. El Mississippi, que era anteriormente la frontera de nuestro país, es ahora solamente el centro.¹

Como se ve, la visión estadounidense es otra: el territorio se obtuvo en una guerra y después se confirmó mediante una «compra», o pago de compensación, para dejar sellada la operación. En general, EEUU desconfía de México, de sus instituciones, de su gobierno y de su estructura social, y señala la ineficacia, la corrupción y la incapacidad de su economía para retener a la población. Ciertamente, en esas desconfianzas mutuas, históricas, cada parte tiene sobradas razones para sospechar de la otra.

Durante el siglo XIX, estas percepciones en parte se confirmaron y en parte se dejaron atrás. Entre 1880 y 1910, la dictadura mexicana mantuvo relaciones estables con el poderoso vecino. Después, cuando estalló la revolución, Washington solo reconoció al nuevo gobierno tras largas y arduas negociaciones. Fue en 1923, y el reconocimiento se logró a condición de no aplicar los artículos «nacionalistas» de la Constitución mexicana, para no afectar las propiedades estadounidenses –en particular las relacionadas con el petróleo–. Después, en 1938, el presidente Lázaro Cárdenas expropió el petróleo, lo que desató un conflicto que se transformó en cooperación estratégica con el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Durante este periodo, entre 1939 y 1946, se entablaron buenas relaciones de cooperación mutua. Más tarde, durante la Guerra Fría, predominaron relaciones pragmáticas que, por momentos,

1. James Polk: «Cuarto mensaje anual al Congreso (5 de diciembre de 1848)» en Ana Rosa Suárez: *Estados Unidos de América. Documentos de su historia política* vol. 2, Instituto Mora, México, 1988, p. 217. Esta extensión corresponde a 2.204.617 km² y es superior al territorio definitivo de México después de la guerra, de 1.959.248 km² (cifras de territorio continental, al año 2000). Fuente: Inegi: *Anuario Estadístico. Estados Unidos Mexicanos. Edición 2000*, México, 2001, p. 3.

incluyeron conflictos: México, por ejemplo, no compartió la política de EEUU hacia Cuba.

En general, puede afirmarse que, durante el largo periodo del régimen de la Revolución Mexicana (1917-2000), ambos gobiernos fueron pragmáticos; siempre mantuvieron negociaciones bajo la mesa. Hubo, desde luego, un inevitable zigzag, que dependió de los gobernantes de turno en cada país y de los acontecimientos internos y externos. En los últimos cinco años, sin embargo, las encuestas demuestran que la opinión positiva de los mexicanos hacia su vecino ha descendido de 68% a 36%. Esto se explica por el cambio de prioridades de la política del presidente George W. Bush y el fracaso de muchas iniciativas del gobierno de México, sobre todo en los temas migratorios. A ello se suma el hecho de que la opinión pública mexicana no ve positivamente la acción militar de EEUU en Iraq². Del mismo modo, el cambio de las prioridades estadounidenses de seguridad nacional –que incluye la cuestión migratoria como parte de sus preocupaciones– genera un rechazo en la opinión pública mexicana que dificulta la capacidad de negociación del gobierno.

El comercio, valor estratégico

Entre 1989 y 1990, México y EEUU iniciaron las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Desde aquel momento, ambos países pasaron del paradigma de la desconfianza, de vecinos incomprensibles y lejanos, a la búsqueda de entendimientos. Comenzaron a acentuarse los elementos y los intereses en común, más que las diferencias.

Desde 1988 hasta la actualidad, se vive un periodo dorado de la relación bilateral, a pesar de los inevitables conflictos derivados de la cercanía, los problemas socioeconómicos y políticos de México y la estrategia post-11 de septiembre de Estados Unidos

Desde el inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en 1988, hasta la actualidad, se vive un largo periodo de buenas relaciones. Durante estos 18 años, México fue gobernado por una «tecnocracia neoliberal», mientras que en EEUU alternaron presidentes republicanos y demócratas: George Bush (1989-1993), William Clinton (1993-2001) y George W. Bush (2001 hasta hoy). Se trata, en suma, de un periodo dorado de la relación bilateral, a

2. Datos de las encuestas recopiladas por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), <www.consejomexicano.org>.

pesar de los inevitables conflictos derivados de la cercanía, los problemas socioeconómicos y políticos de México y la estrategia post-11 de septiembre de EEUU, que no es bien vista por su vecino. Pese a ello, la relación es buena, solo comparable con la que se vivió durante la larga dictadura de Porfirio Díaz y, más brevemente, durante la Segunda Guerra Mundial.

En México, desde la revolución de 1910, los sucesivos gobiernos habían mantenido una «sana distancia» con EEUU, ya que no concordaban con las políticas anticomunistas de la Guerra Fría y desarrollaron una especie de autonomía aislacionista, que por momentos generó grandes fricciones. A la superpotencia, por supuesto, no le agradó la disidencia frente a Cuba y el tercermundismo retórico de algunos presidentes mexicanos, en particular de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982); la búsqueda de soluciones negociadas en Centroamérica tampoco fue bien vista. Pero desde los 80, la crisis de la deuda y el envejecimiento del régimen de la revolución abrieron la puerta a la transformación de la economía mexicana –nacionalista, aislada y estatizada– y dieron impulso al proceso de democratización. La apertura económica –cuyo símbolo fue el ingreso al GATT en 1986 y la firma del Tlcán en 1993– ha transformado la relación de forma muy profunda. La dependencia comercial es casi total de parte de México: 85% de su comercio se realiza con Estados Unidos. De todos modos, es necesario señalar que, según los economistas, esta dependencia económica se hubiera dado igual sin el Tlcán, como consecuencia de una relación inercial e inevitable. Por eso, parece difícil reorientar el mercado sin una transformación estructural de la economía mexicana que –pese al discurso oficial que siempre ha hablado de la «diversificación del comercio» con Europa, Asia y América Latina– hoy resulta imposible de realizar.

En términos cuantitativos, es claro que el Tlcán ha sido fundamental para la reactivación de la economía mexicana, tal como indica el aumento del comercio bilateral. México, en efecto, es el segundo socio comercial de EEUU después de Canadá. En 2004, México importó 128.000 millones de dólares en productos estadounidenses y exportó a ese país 169.000 millones de dólares, cifras que contrastan claramente con las de los años previos al Tlcán. Por ejemplo, en 1986 México había importado de Estados Unidos solo 20.000 millones de dólares y exportó 16.000 millones³. El problema es que este aumento en el comercio bilateral no se reflejó en un aumento similar en el Producto Interno Bruto (PIB) de México a la par del estadounidense. Según el Banco

3. Fuente: US Census Bureau, <<http://www.census.gov/foreign-trade/www/>>.

Mundial, el PIB per cápita de EEUU en 1980 era 6,39 veces superior al mexicano; en 2002, la diferencia fue de 8,57 veces⁴. Ello se debe a que EEUU experimentó un crecimiento casi constante de su economía, mientras que México vivió largos periodos de crisis.

Los conflictos permanentes y recurrentes

Pese a ser socios comerciales, la agenda bilateral es compleja y conflictiva. Y, aunque básicamente está determinada por la forma de ingreso y negociación del Tlcán en los 90, muchos fenómenos internos, tanto en México como en EEUU, la condicionan. En México, un tema relevante es el claro envejecimiento del Estado construido por la Revolución y su Constitución, que es la más antigua de América Latina, escrita hace noventa años para un país agrario, atrasado y autoritario. Y, aunque México ya no es un país agrario, sigue siendo atrasado y autoritario; las elecciones de 2006 demostraron que el proceso de transición a la democracia aún no ha concluido. El Estado, además, no es capaz de resolver los problemas de la población, el más grave de los cuales es el desempleo. Las estructuras de justicia, policiales y de defensa siguen las pautas del siglo xx y es notable la ineficacia en el combate al narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia. El mundo reclama a México una participación más activa en los sistemas de seguridad internacional, por ejemplo en las operaciones de mantenimiento de paz. El gobierno mexicano, sin embargo, se resiste, persistiendo en el nacionalismo y el aislacionismo. Todo esto afecta y preocupa a EEUU.

***Canadá y México
no pueden evitar la
cooperación con
Estados Unidos, ya
que la seguridad de los
tres países se ha vuelto
interdependiente,
al estilo europeo***

EEUU, a su vez, se encuentra acosado y amenazado por el terrorismo de origen islámico. Ha solicitado –y presiona para ello– colaboración internacional, en particular a sus países vecinos, que conforman su primer círculo de seguridad. El comercio, la migración y la seguridad, antes temas aislados, se han vuelto una tríada inseparable. Washington solicita solidaridad para la aplicación de las políticas de *homeland security*, y sus vecinos son los primeros en ser convocados⁵. Es que Canadá y México no pueden evitar la cooperación

4. Fuente: <<http://devdata.worldbank.org/dataonline>>.

5. Howard Ball: *U.S. Homeland Security*, ABC-Clio, Santa Bárbara, 2005; Michael E. O'Hanlon et al.: *Protecting the American Homeland. A Preliminary Analysis*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2002.

con EEUU, ya que la seguridad de los tres países se ha vuelto interdependiente, al estilo europeo. En México, sin embargo, muchos sectores se resisten a la cooperación, con la premisa de que no existe reciprocidad por parte de Washington. En ese sentido, la opinión pública mexicana se dividió luego del 11 de septiembre: algunos sostenían que había que ser solidarios con el vecino de manera incondicional, como opinó el canciller Jorge Castañeda, manifestando la posición oficial del presidente Vicente Fox. Otros, en cambio, llegaron a sostener que fue EEUU, con sus «políticas imperiales», el que provocó los atentados: esta opinión prevaleció en algunos sectores de la opinión pública y, sobre todo, en los medios de comunicación⁶.

En cualquier caso, la doctrina de seguridad nacional y defensa de EEUU se ha transformado radicalmente luego de los atentados del 11 de septiembre. Hay en ese país un consenso bipartidista acerca de los elementos estratégicos de la guerra contra el terrorismo, basado en una percepción de vulnerabilidad que debe ser superada con la creación de nuevas instituciones y la aplicación de políticas nacionales e internacionales en la búsqueda de la «seguridad de la patria»⁷.

Los ataques terroristas se realizaron en territorio estadounidense, pero la consecuencia es que, directa o indirectamente, impactaron en todo el mundo. En México, la cooperación en la guerra contra el terrorismo se concretó a través de la firma de los acuerdos de fronteras inteligentes, en marzo de 2002, y la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (Aspan), en 2005. Sin embargo, las tendencias nacionalistas de las elites políticas en ambos países conspiran contra estos acuerdos. En EEUU, esta tendencia se manifiesta fundamentalmente en el desprecio a los organismos multinacionales –el llamado unilateralismo militar– por parte de los sectores más conservadores, básicamente en el Congreso. En México, se cuestiona el proceso de globalización y las consecuencias negativas del Tlcán –por ejemplo, en la agricultura–, lo que ha provocado un renacimiento del discurso aislacionista, sobre todo en algunos sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

6. El embajador de EEUU en México en ese entonces señaló que su país se sorprendió por la falta de apoyo del gobierno mexicano y por la «tibieza» de la respuesta oficial tras los atentados. Ver Jeffrey Davidow: *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, Grijalbo, México, 2004.

7. Empleamos la expresión «seguridad de la patria» como la más adecuada para traducir *homeland security*, puesto que se trata de un concepto con múltiples especificidades a partir de su utilización en la política estadounidense después del 11 de septiembre de 2001. V. *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2004.

En general, después del 11 de septiembre la agenda comercial se vio sustituida por la de seguridad. Por ello, los países que buscan entablar negociaciones comerciales con EEUU deben tener presentes los nuevos requerimientos de seguridad de ese país. Esto, además, condiciona en el caso de México los temas migratorios: algunos sectores conservadores del Congreso estadounidense consideran que, como México no coopera lo suficiente en materia de seguridad y defensa, no se puede ser flexible en el debate migratorio. En otras palabras, se fortalecen los sectores conservadores y aislacionistas que promueven el control de la inmigración⁸.

Fronteras inteligentes y seguridad interdependiente

Los atentados del 11 de septiembre abrieron el camino a un nuevo pensamiento geopolítico hiperrealista entre las elites de Washington, cuyo elemento central es la protección de las fronteras. México colaboró en la seguridad de su frontera

Los atentados del 11 de septiembre abrieron el camino a un nuevo pensamiento geopolítico hiperrealista entre las elites de Washington, cuyo elemento central es la protección de las fronteras

norte, la más transitada del mundo: se producen allí unos 350 millones de cruces por año, de los cuales entre 400.000 y 600.000 son ilegales, provenientes sobre todo del mismo país, Centroamérica y el Caribe⁹. Además, México protegió sus instalaciones vitales, especialmente las petroleras, y fortaleció la defensa de las instalaciones estratégicas. Desde el 11 de septiembre, por otra parte, se diseñó un plan de exclusión a la navegación naval y aérea que se mantiene hasta hoy en la Sonda de Campeche, donde se genera 80% de la producción mexicana de petróleo. Finalmente, durante la «crisis del ántrax», en octubre y noviembre de 2001, el Ministerio de Salud mexicano cooperó con el de EEUU para prevenir un posible ataque bioquímico. En EEUU, la nueva etapa en políticas de seguridad se inició en octubre de 2001, con el Acta Patriótica¹⁰ y, en el frente externo, con el esfuerzo militar para derrocar al gobierno de Afganistán. Al mismo tiempo, comenzó el diseño de la iniciativa de «fronteras inteligentes» con Canadá y México.

tiene hasta hoy en la Sonda de Campeche, donde se genera 80% de la producción mexicana de petróleo. Finalmente, durante la «crisis del ántrax», en octubre y noviembre de 2001, el Ministerio de Salud mexicano cooperó con el de EEUU para prevenir un posible ataque bioquímico. En EEUU, la nueva etapa en políticas de seguridad se inició en octubre de 2001, con el Acta Patriótica¹⁰ y, en el frente externo, con el esfuerzo militar para derrocar al gobierno de Afganistán. Al mismo tiempo, comenzó el diseño de la iniciativa de «fronteras inteligentes» con Canadá y México.

8. Wayne Cornelius et al.: *Controlling Immigration. A Global Perspective*, 2ª edición, Stanford University Press, Stanford, 2004.

9. Doris Meissner et al.: *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Washington, DC, 2006.

10. Congreso de EEUU: «H.R. 2975 To Combat Terrorism, and For Other Purposes» en *Patriot Act: Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, Washington, DC, 2 de octubre de 2001.

Pierre Elliot Trudeau, primer ministro de Canadá, aseveró en 1969 en relación con EEUU: «Vivir junto a ustedes de alguna manera es como dormir con un elefante; sin importar cuán amigable o calmada sea la bestia, si la puedo llamar así, uno se ve afectado por cada movimiento y gruñido»¹¹. EEUU tiene asegurada la colaboración canadiense desde la Primera Guerra Mundial, como parte de una estrategia de defensa y seguridad que se fortaleció durante la Segunda Guerra y la Guerra Fría, con la firma del Tratado de Defensa Aeroespacial de América del Norte (Norad). Por ello, por la confianza mutua y las relaciones intergubernamentales de vieja data, la colaboración canadiense en la guerra contra el terrorismo es intensa, centrada sobre todo en los compromisos de protección de fronteras. «Canadá y México son dos ratones asustados, vecinos de un elefante neurótico. (...) Están más preocupados por la reacción del elefante al terrorismo, que por el terrorismo mismo.»¹²

Sin embargo hay diferencias. Canadá asume el terrorismo como un problema de seguridad interna, por lo cual su enfrentamiento se concibe como una responsabilidad propia y no solo como un respaldo a su vecino¹³. En el caso de México, en cambio, la percepción generalizada entre la población, e incluso en sectores del gobierno, es que el tema «no es asunto nuestro», y que el apoyo a EEUU genera el riesgo de que el terrorismo convierta a México en un objetivo a ser atacado. Hay, por lo tanto, una diferencia notable entre el gobierno mexicano, que impulsa una relación de cooperación con EEUU, y la opinión pública, que rechaza esa postura y acusa a los políticos de «entreguismo».

Por eso, aunque se ha transformado en una cuestión determinante de la relación bilateral, la guerra contra el terrorismo no está respaldada por una parte importante de la opinión pública ni por los sectores políticos más nacionalistas. Desde un comienzo, el gobierno de Vicente Fox cooperó intensamente con Washington con la idea –que era simplemente una hipótesis– de que ciertos sectores estratégicos de la economía mexicana, como el petróleo, podrían ser atacados. Esto se suma a la cooperación entre los sistemas de inteligencia, judiciales y migratorios. La síntesis de todo ello se plasmó en la firma del Acuerdo de Fronteras Inteligentes, en marzo de 2002, que incluyó 22 compromisos, entre los cuales destacan el intercambio de información, sobre todo relacionada con la navegación aérea, la revisión de *containers* y el desarrollo de la tecnología de control de la frontera.

11. Pierre Elliot Trudeau, discurso emitido en marzo de 1969.

12. Joseph Lapid en Peter Andreas: «Introduction. A Tale of Two Borders» en *The Rebordering of North America*, Routledge, New Cork-Londres, 2003, p. 11.

13. «Canada's Actions Against Terrorism Since September 11th», *background report*, en <www.dfait-maeci.gc.ca>, 2003.

La agenda de seguridad entre ambos países cambió: de una seguridad centrada en el control del narcotráfico, entre 1985 y el 2001, pasó a ser otra enfocada básicamente en la guerra contra el terrorismo. Las diferencias a ambos lados de la frontera son claras. Las prioridades de seguridad estadounidenses son múltiples: desde el abasto de energéticos y el control de las armas nucleares hasta el potencial peligro de ataques con armas químicas y biológicas. Las prioridades de seguridad de México incluyen, en cambio, el impacto que la pobreza puede generar en la estabilidad del Estado, así como cuestiones de orden político, como la legitimidad estatal en un marco de fragilidad del sistema democrático. La percepción de ambos países también es opuesta en el tema migratorio: México necesita la «válvula de escape» de la frontera norte para una población demandante de empleo, mientras que EEUU defiende el control de su frontera sur para regular y reducir los flujos migratorios.

Migración: el fracaso de «la enchilada completa»

Una de las grandes debilidades de la elite política mexicana es su falta de realismo, que se puso claramente de manifiesto en 2001, cuando el presidente Vicente Fox, recientemente elegido, planteó una negociación con EEUU para la firma de un acuerdo migratorio integral, conocido como «la enchilada completa». De acuerdo con los planes de Fox, el tratado debía incluir desde una gestión compartida de la vigilancia y la seguridad de la frontera hasta cuestiones de documentación y amnistía, así como un capítulo sobre los derechos de los inmigrantes mexicanos. Pero luego del 11 de septiembre se congelaron las negociaciones, y el contacto con el gobierno mexicano se redujo solo a las «consultas», excluyendo la posibilidad de que la postura de Fox fuera tomada en cuenta. En otras palabras, en EEUU el debate sobre la migración, vinculado ahora al de seguridad, era concebido como un debate interno, principalmente en el Congreso nacional y en los congresos y gobiernos estatales. El fracaso diplomático de México, que encaró unilateralmente las negociaciones por el muro y la amnistía de 2005, impulsó al gobierno de ese país a acercarse a otros gobiernos latinoamericanos con problemáticas migratorias similares.

En EEUU, desde el siglo XIX conviven dos visiones sobre el tema. La visión liberal, que entiende la migración como una necesidad para regular la demanda de trabajo y la oferta de los países expulsores, y la posición conservadora, que se afianza ante amenazas externas, como las guerras, y defiende la idea de cerrar el país a los inmigrantes. Esta visión conservadora se alimenta, también, del puritanismo racial y del rechazo a la teoría de que EEUU es fuerte

precisamente porque se alimenta de lo mejor del exterior¹⁴. En ese contexto, el pensamiento conservador concibe la migración como un problema de seguridad nacional, hipótesis fortalecida desde el 11 de septiembre de 2001¹⁵, fecha que marcó el comienzo de un predominio claro de los sectores políticos más conservadores. Así,

la protección frente a los flujos migratorios desregulados y fuera de control se convirtió en una prioridad de seguridad para un EEUU en guerra.

La protección frente a los flujos migratorios desregulados y fuera de control se convirtió en una prioridad de seguridad para un Estados Unidos en guerra

En México, la incapacidad de la elite política hizo que las negociaciones con el supervecino no tomaran en cuenta las dos cosas que el gobierno de George W. Bush desea escuchar: que México asume como propias las necesidades estadounidenses en materia de seguridad y defensa y que se compromete a implementar una estrategia de reactivación económica que logre retener a la fuerza de trabajo. Se trata de dos «deseos» estadounidenses que, por supuesto, México no logró satisfacer. Como consecuencia de ello, no solo el 11 de septiembre ha impactado en la relación bilateral: las dificultades se explican también por la impericia del gobierno mexicano y el endurecimiento y el creciente conservadurismo de George W. Bush.

Según el Migration Policy Institute¹⁶, México es hoy la principal fuente de migrantes a EEUU. De los más de 34 millones de habitantes de EEUU nacidos en el extranjero (sobre un total de 300 millones), aproximadamente 10 millones son mexicanos. Esto constituye 5,7% del total de la población migrante mundial¹⁷.

En ese contexto, la principal vinculación entre migración y seguridad después del 11 de septiembre está constituida por las fronteras, que eran –y aún son– porosas y abiertas, y que se encuentran fuera de control. Poco después de los

14. El representante más conocido de esta corriente conservadora es el profesor Samuel Huntington. V. su libro *Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, Nueva York-Londres, 2004. Más específicamente, v. el capítulo «Mexican Immigration and Hispanization».

15. El ensayo más completo sobre esta perspectiva es Christopher Rudolph: *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*, Stanford University Press, Stanford, 2006.

16. Fuente: World Migration Map.

17. El primer país expulsor de población es Rusia, con 12 millones de personas. México es el segundo (más de 10 millones) y la India el tercero (9 millones). A su vez, EEUU es el principal receptor de inmigrantes del mundo (más de 34 millones de personas). De los emigrantes mexicanos, 98% se dirige a Estados Unidos. Fuente: <www.migrationinformation.org>.

atentados terroristas, dado que los atacantes ingresaron por vía aérea y utilizaron aviones comerciales, se hablaba de controlar las fronteras aéreas, para lo cual resultó vital rediseñar la información migratoria y la seguridad aeroportuaria. Más tarde se incluyeron en la estrategia las fronteras marítimas y terrestres. La frontera terrestre entre México y EEUU es traspasada por personas desesperadas, sin opción laboral. Y, del lado estadounidense, es evidente la incapacidad de los responsables para controlarla¹⁸. Según información oficial del gobierno estadounidense¹⁹, hay 11,1 millones de migrantes no autorizados en ese país (ver cuadro 1). De ese total, la población de origen mexicano es la más numerosa, como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 1

Población de origen extranjero en EEUU (en millones)

Residentes permanentes legales	11,8
Ciudadanos nacidos en el extranjero naturalizados	11,5
Migrantes no autorizados	11,1
Residentes temporales legales	1,3

Fuente: Doris Meissner et al.: *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Washington, DC, p. 20.

Cuadro 2

Origen de la población extranjera en EEUU (2004)

Población latina en EEUU	40,4 millones
Porcentaje de la población latina de origen mexicano	64%
Total de la población mexicana y mexicano-estadounidense en EEUU	24 millones
Población nacida en México que vive en EEUU	11,2 millones
Población indocumentada en EEUU nacida en México	5,9 millones
Ciudadanos de EEUU con padres mexicanos	8,2 millones

Fuente: Xochitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (eds.): *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2006, p. 3.

18. Ver Peter Andreas: «Introduction. A Tale of Two Borders» ob. cit., p. 11.

19. En 2006 EEUU alcanzó la cifra de 300 millones de habitantes.

Esta población ingresó en EEUU cruzando la frontera terrestre y también por vía aérea. Algunos análisis señalan que un porcentaje importante llegó en avión, con visa de turista, y se volvió «ilegal» al no regresar a su país de origen (*visa over stayed*). Teniendo en cuenta estos datos, parece evidente que el proyecto del muro no lograría frenar fácilmente la migración²⁰.

El muro y las dificultades para el diálogo

¿Qué tipo de muro construirá EEUU? De los 3.200 kilómetros de frontera con México, más de 2.000 están totalmente fuera de control, pero también son inaccesibles, por ubicarse en áridos desiertos. En 2005, la Patrulla Fronteriza estadounidense detuvo a casi 1,2 millones de personas que intentaban cruzar al norte, y se calcula que lograron ingresar en EEUU más de 500.000 inmigrantes. Aprobada por el Senado por 80 votos contra 19, la ley que ordenó la construcción del muro fue la última iniciativa sancionada antes de las elecciones legislativas del 7 de noviembre. El proyecto original prevé un costo de 6.000 millones de dólares, pero solo se autorizaron fondos por 1.200 millones. Entonces, ¿quién va a realizar las primeras construcciones? ¿Va a ser un muro de acero y cemento o va a ser también un «tecnomuro»?

Tras el visto bueno del Senado, el muro se convirtió en el único tema de la reforma migratoria que cuenta con aprobación parlamentaria luego de casi un año de debate. En otras palabras, se aprobó solo el capítulo de «control físico» de la frontera, mientras quedó pendiente la modalidad de regularización de los inmigrantes ilegales. El 25 de octubre de 2006, George W. Bush afirmó que la ley «hará las fronteras más seguras» y aseguró que su gobierno tiene la «obligación de proteger» la línea divisoria con México. Además, reiteró su pedido al Congreso para que apruebe un programa de permisos temporales de trabajo, una iniciativa que ha sido rechazada por México y otros países de América Latina. Todo esto dejó en claro, una vez más, la dificultad para transformar la legislación estadounidense, pues el debate sobre «trabajadores huéspedes» quedó pendiente.

En síntesis, lo que hay en realidad es un no-diálogo entre ambos gobiernos. El muro es básicamente una iniciativa destinada al consumo interno de EEUU,

20. Argumento del Pew Hispanic Center planteado, entre otros foros, en la conferencia dictada por Jeffrey S. Passel en el Centro para Estudios Estratégicos Internacionales en Washington, DC, el 10 de octubre de 2006.

que busca construir un discurso para los sectores conservadores frente a las dificultades de la guerra en Iraq. El proyecto pretende satisfacer las demandas de sectores y grupos de presión en EEUU. Un ejemplo elocuente de la posición conservadora es la declaración del embajador estadounidense en México, Tony Garza, quien equiparó a los migrantes con los delincuentes y pidió a los ciudadanos de ese país

entender y respetar la ley promulgada ayer por el presidente George W. Bush, pues tiene la intención de garantizar la protección de su país (...) Los tiempos han cambiado, y nuestra región fronteriza ya no es segura. Ahora se ha convertido en un campo para los desmanes de narcotraficantes y de coyotes que traen migrantes de manera ilegal. Tenemos que hacer más para recuperar nuestra frontera de esos criminales, y recrear el modo de vida que alguna vez disfrutamos ahí. Dar seguridad a la frontera nos asegura un futuro pacífico a todos nosotros.²¹

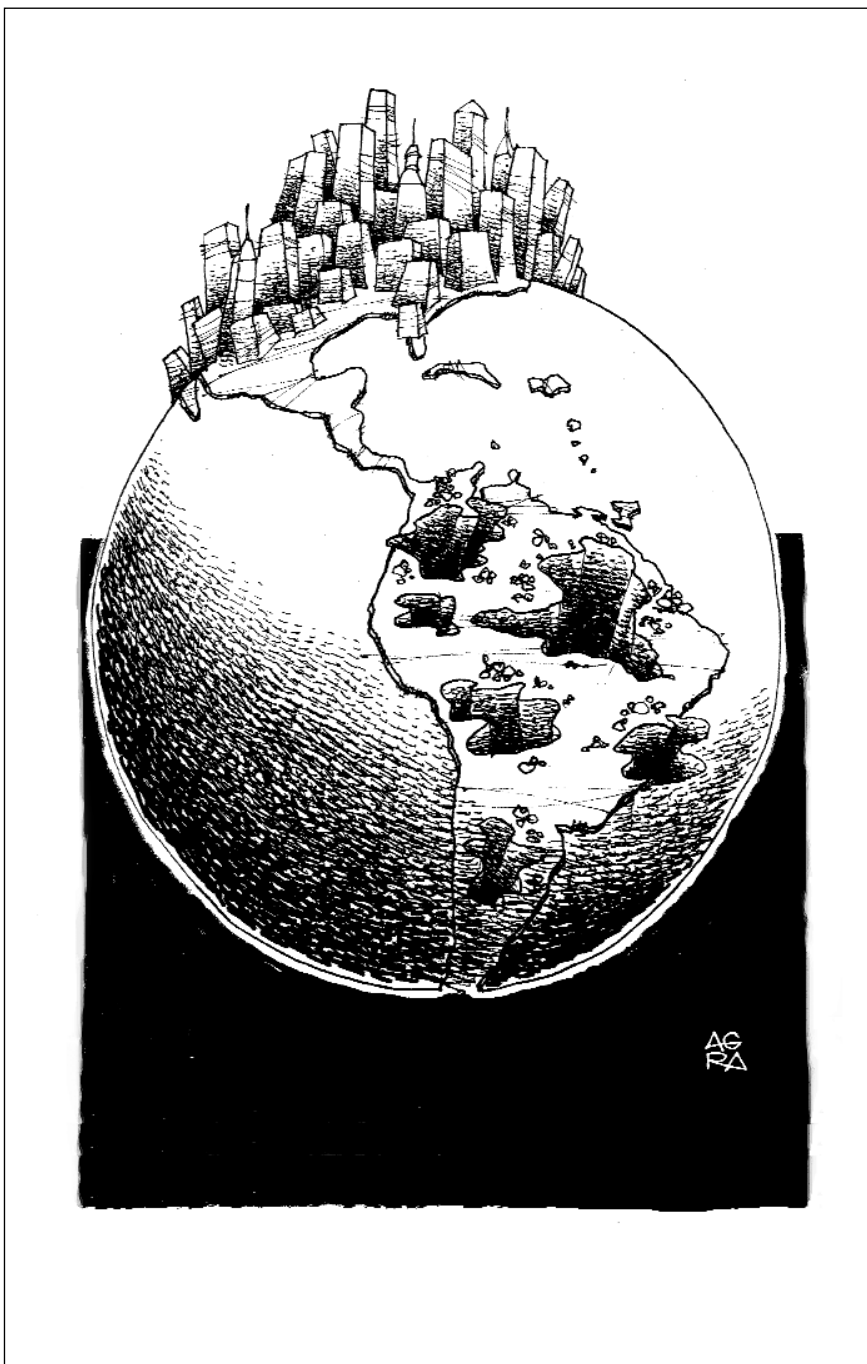
En México, la oposición al muro es casi una obligación para Fox y para el presidente electo, Felipe Calderón, forzados a dirigir un discurso de política exterior para diferentes sectores sociales y políticos. El argumento de EEUU es que el muro será construido dentro de su territorio y que busca resguardar su soberanía, por lo que, al tratarse de un asunto interno, México no debe opinar. Para este país, en cambio, el muro afecta la relación bilateral, pues hace aún más peligroso el camino de los que intentan cruzar ilegalmente la frontera. Finalmente, como argumentan tanto los liberales estadounidenses como el gobierno y la opinión pública mexicanos, el muro no es una medida efectiva para detener la migración.

Reflexiones finales

América del Norte se debate entre avanzar hacia un destino común o seguir actuando como tres naciones separadas, unidas solo por un tratado de libre comercio²². En EEUU, algunos sectores liberales, influidos por la evolución de la Unión Europea, sostienen que hay que crear fondos de inversión para fortalecer al Tlcan, que podría convertirse en un área de arancel común y, finalmente, constituir un verdadero mercado común. Para que la opción de un acuerdo más profundo y amplio se concrete hay que tener en cuenta los factores que juegan a favor y en contra. Podemos señalar los siguientes:

21. Comunicado del embajador Tony Garza sobre la construcción del muro en la frontera, Embajada de los Estados Unidos en México, 26 de octubre de 2006. Citado en *Reforma*, 27/10/2006.

22. Este debate es planteado por Robert Pastor: *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington, DC, 2001.



1. El debate sobre la frontera avanza en un sentido opuesto a la integración. En vez de convertirse en una región binacional abierta, legal, con flujos regulados, EEUU y México se encuentran, cada vez más, separados por una frontera cerrada, con muros y controles que obstaculizan el paso legal de bienes y personas.

2. La discusión sobre migración también avanza en un sentido opuesto a las iniciativas de integración. No hay una negociación entre ambos gobiernos acerca de las modalidades de los programas de legalización y regularización de inmigrantes ilegales, trabajadores temporales y documentación, que parta del reconocimiento de la existencia de mercados laborales transfronterizos. En lugar de ello, en Washington se afirma que los inmigrantes ilegales violan las leyes y que se deben construir muros para detectarlos, capturarlos y devolverlos a sus países de origen. En lugar de reconocer la naturaleza social e inevitable del fenómeno, las acciones gubernamentales se enfocan exclusivamente en los aspectos policíacos y de contención de la migración.

3. El debate sobre la seguridad binacional ha cobrado relevancia luego de la firma del tratado de fronteras inteligentes y de la reafirmación, en 2005, de varios compromisos de cooperación. También fue importante, en ese sentido, la creación de la Aspan, que incluye la cooperación contra el narcotráfico y en materia de justicia, seguridad aérea e información compartida por el Instituto Nacional de Migración sobre los extranjeros que transitan por México y las listas de pasajeros de las aerolíneas. Pero más allá de estos proyectos, la elite política estadounidense debe reconocer que, a cinco años de los atentados del 11 de septiembre, no se ha detectado el ingreso por la frontera sur de un solo terrorista islámico.

4. En materia de defensa, EEUU pretende una mayor cooperación por parte de México, cuyos organismos militares se resisten. Esto es más evidente en la Secretaría de la Defensa Nacional mexicana (Sedena), responsable de la conducción del Ejército y la Fuerza Aérea. La cooperación es mayor por parte de la Armada. Pero, más allá de las diferencias, el debate se centra en la pregunta de si debe haber mayor cooperación en materia de defensa con un país que construye muros fronterizos. En otras palabras, no hay coordinación ni coherencia en ninguno de los dos países: México desea atraer y plantear la cooperación para el desarrollo, mientras que EEUU pretende obtener mayor respaldo de su vecino en materia de defensa, pero se niega a incorporar los pedidos de cooperación en otros temas. Todo esto ha derivado en una notable resistencia mexicana a colaborar con el Comando Norte, creado en 2002, y en la negativa a integrarse al Norad. Una de las excepciones a esta relación tensa en

temas de defensa fue la aceptación por parte de EEUU de la ayuda militar mexicana ante la destrucción de Nueva Orleans en septiembre de 2005. En aquella oportunidad, tropas mexicanas ingresaron, por primera vez en la historia, al territorio estadounidense, mientras que la Armada de México participaba en la ayuda a la población damnificada.

5. El debate político divide claramente dos sectores a ambos márgenes de la frontera. Por un lado, aquellos sectores pro-Tlcan, pro-integración y pro-cooperación, constituidos por los liberales en EEUU –los hay en los dos partidos y en numerosos grupos de presión económicos, como los promotores del Consenso de Washington– y los neoliberales-tecnócratas en México, que también cuentan con representantes en los tres grandes partidos políticos, sobre todo en el PAN y el PRI, además de sectores empresariales y grupos de la sociedad civil. Del otro lado se ubican los aislacionistas estadounidenses –que se oponen a la migración y defienden el unilateralismo y la construcción del muro desde un conservadurismo cultural-identitario– y los sectores nacionalistas mexicanos²³.

6. Si finalmente se imponen los aislacionistas y conservadores estadounidenses y los nacionalistas mexicanos, el ciclo de buena vecindad iniciado en 1988 seguramente habrá concluido. Si, por el contrario, ganan la batalla los liberales y aperturistas de EEUU y los tecnócratas pro-Tlcan y pro-globalización en México, la coyuntura negativa podría ser superada.

7. El momento actual es de tensión. Las relaciones se encuentran en uno de los puntos más críticos desde 1988. Predominan las posiciones de no entendimiento y no negociación, que se explican debido a que la estrategia exterior de ambos países está orientada a atender al mercado político interno, como lo evidencian la construcción del muro o la negativa mexicana a cooperar en defensa y realizar las transformaciones económicas estructurales necesarias para superar los problemas económicos, crear empleo y retener a la población. Sin embargo, las elecciones legislativas estadounidenses y el cambio de gobierno en México abren una «ventana de oportunidad»: pronto se verá si en EEUU se imponen los liberales o los conservadores, y si en México triunfan los nacionalistas o los aperturistas. ☐

23. Los nacionalistas mexicanos sostienen que, si se produce un acercamiento a EEUU, se deteriora la relación con América Latina. Esto implica que continúa existiendo la percepción de suma cero propia de la Guerra Fría.