

NORTEAMÉRICA. Año 1, número 2, julio-diciembre de 2006

Escenarios y aprendizajes acerca de la política de Estados Unidos hacia América Latina (1980-2006)

LUIS MAIRA*

En las últimas dos décadas y media, la sustancial transformación del sistema internacional no sólo ha cambiado el sentido común del mundo para los latinoamericanos, que en el pasado inmediato nos permitía dar respuestas bastante rápidas y certeras a los nuevos retos, sino que también hemos perdido la percepción acerca de la racionalidad y los procesos de toma de decisiones que se hacen en Washington, los cuales también nos eran familiares. Ante estas nuevas realidades, inicialmente experimentamos una sensación de incomodidad, pues nos sentimos descolocados por el diferente funcionamiento de la economía y la política mundial, ahora caracterizadas por la globalización, y ante la necesidad de actuar en un sistema internacional con menos mediaciones y contrapesos que los que habíamos conocido desde el ascenso de las superpotencias que ganaron la segunda guerra mundial.

Comencemos por señalar las grandes interrogantes en torno a este tema que constituyen el trasfondo de las reflexiones que se incluyen en este artículo: ¿cuánto ha cambiado la política estadounidense hacia América Latina en los últimos 25 años?, ¿cuántos de esos cambios son resultado de las enormes transformaciones producidas en el ámbito internacional y cuántos por las modificaciones que acompañaron a la tercera revolución científico-técnica?, y finalmente, ¿cuál es el efecto de estos ajustes o, en términos más concretos, éstos amplían o reducen los márgenes de acción de los países ubicados al sur del río Bravo?

EL CAMBIO DEL MUNDO

Es difícil encontrar otro periodo en la historia contemporánea en que se hayan producido tantas transformaciones en el funcionamiento del sistema internacional como a fi-

* Investigador asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <embajador@embajada dechile.com.ar>.

nales de la década de los ochenta y a principios de los noventa, esto es, en el cierre del siglo pasado.

Uno de los más importantes historiadores actuales, Eric Hobsbawn, calificó esta secuencia de grandes acontecimientos como “un cambio epocal”. Desde esta óptica, tales años cerraron toda una era histórica que se había iniciado con las grandes revoluciones liberales del siglo XVIII, proceso que había encontrado su complemento económico en la revolución industrial que maduró en Inglaterra en las primeras décadas del siglo XIX. Cambios de esta magnitud llevan a una revisión de los más variados esquemas y originan nuevos cursos de acción en los aspectos más específicos del quehacer social y también, por cierto, de las relaciones internacionales.

En el piso de estas transformaciones, encontramos un enjambre de ajustes de alcance tan amplio que llevaron –más allá de cualquier previsión– al término de la confrontación entre las dos grandes potencias surgidas de la segunda guerra mundial, Estados Unidos y la Unión Soviética, así como de todo el ordenamiento de conflictos y cooperación propios del mundo bipolar y de la política de bloques. Esta modalidad de confrontación global entre las superpotencias, iniciada con la proclamación de la doctrina Truman en 1947, que incluía un catastrófico equilibrio de los arsenales nucleares, había dado lugar en América Latina a una forma de diseño y ejecución de las políticas exteriores y de los vínculos que nuestros países mantenían con el gobierno de Washington, el que había definido los parámetros aceptables de éstas, a partir de su supremo objetivo: evitar la expansión de la influencia soviética en el hemisferio.

Naturalmente, con la aguda crisis que se produjo a partir del incremento del gasto militar estadounidense, determinado por el presidente Ronald Reagan desde el inicio de su administración en enero de 1981, se fue preparando la declinación, primero, y el término, después, de la Unión Soviética como la superpotencia portadora de otro proyecto de sociedad, organización económica y convivencia social totalmente antagónico al modo de vida estadounidense. El colapso del bloque de países comunistas agrupados militarmente en el Pacto de Varsovia y ligados económicamente por las reglas del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) tuvo luego efectos que excedieron largamente el espacio regional de la Europa central y oriental o del entorno euroasiático para reflejarse en todas las regiones del mundo.

Pero, al mismo tiempo, se registró durante esos años una gran revolución en el plano científico-técnico que cambió drásticamente la organización del proceso productivo, los sectores líderes de las economías desarrolladas y el comportamiento y la correlación de fuerzas de los actores sociales de estos países. En poco tiempo, pasamos del diseño fordista que se basaba en grandes complejos industriales, como los de las industrias automotriz, siderúrgica o petroquímica, en los que las economías de escala eran determinantes de la productividad y competitividad nacional, a un

nuevo escenario económico caracterizado por la automatización y robotización de la producción, por la introducción de nuevos segmentos de punta como la micro-electrónica y la informática, las biotecnologías y la industria de nuevos materiales. Todo esto en un contexto de reducción del empleo global y de una gran fragmentación de las fases productivas que se fueron dispersando en distintos países, lo que llevó a un efectivo funcionamiento transnacional de las grandes corporaciones. Ahora, para fabricar un automóvil, el diseño se puede hacer en Italia, el motor en Alemania o Japón, las numerosas partes y piezas provenir de muy distintos rincones económicos, y finalmente el ensamblaje realizarse en Estados Unidos o en las maquiladoras mexicanas. Las nuevas unidades industriales ocupan menos trabajadores y un número mayor de ingenieros en un contexto de reducción sistemática de las plazas laborales, lo que puso término a la anterior negociación entre grandes empresas y grandes sindicatos que había dominado la segunda revolución industrial. Obvio es señalar que los países latinoamericanos han sido fuertemente impactados por estas tendencias que no estuvieron en condiciones de anticipar: los más dinámicos hicieron frente a los desajustes productivos que acompañaron el establecimiento de actividades de última generación pero, además, debieron encarar la obsolescencia y pérdida de espacios internacionales para productos que, hasta ese momento, constituían una parte de su segmento industrial más moderno.

Lo que ha sido a la vez complejo y singular del ajuste histórico de estos años es que este doble ciclo de transformaciones sustanciales de la esfera internacional y del cambio técnico se retroalimentaron mutuamente, cambiando por completo el escenario y la lógica de los procesos internacionales. Por un lado, el paso de la guerra fría a la posguerra fría, tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991, dio lugar a un mundo más homogéneo donde creció el poder y la capacidad de control de Estados Unidos en cuanto país líder del bloque vencedor de las cuatro décadas de confrontación bipolar. El orden internacional surgido de la derrota de Alemania, Italia y Japón en 1945 perdió bruscamente vigencia y el sistema de Naciones Unidas, tal como fue organizado en la Conferencia de San Francisco, dejó de tener sentido, aunque haya seguido operando mecánicamente hacia delante. Por otro lado, los cambios técnicos, como siempre ocurre con este tipo de procesos, fueron percibidos y aprovechados de modo asimétrico por los distintos países latinoamericanos, lo que generó un reordenamiento –aunque general– que provocó que la región experimentara considerables dificultades y retrocesos.

Tal como enseñan las mejores lecciones basadas en una observación prolongada del funcionamiento de las relaciones internacionales, una vez que se agotó el orden internacional que bien conocíamos, entramos en un tiempo de transición, en el que gradualmente se han asentado las nuevas tendencias del sistema global. Los dos

fenómenos que maduraron en las últimas décadas del siglo pasado operaron como una especie de “pinza” sobre las naciones de la periferia, provocando diversos fenómenos de carácter negativo, algunos de los cuales no se han disipado. En concreto, la inserción internacional de los países latinoamericanos se hizo más compleja, pues debieron adaptarse a la competencia comercial y productiva de la globalización. La racionalidad propia de la época de la política de bloques se modificó completamente y los administradores de las políticas públicas experimentaron en un lapso breve un agotamiento de sus enfoques y mecanismos de reacción. Ello los obligó a ensayar aceleradamente modalidades nuevas de participación en el comercio mundial y a tratar de abrir con urgencia sus economías a mercados como los europeos y los asiáticos que, en buena medida, desconocían.

A la vuelta de estos ajustes, el orden internacional de reemplazo muestra áreas en las cuales prevalece un solo actor hegemónico y otras en las que se presenta una competencia más variada y acentuada que en el pasado. Tras el ocaso de la bipolaridad se combinan ahora dinámicamente el unipolarismo y el multipolarismo. En cuanto a la primera situación, Estados Unidos actúa como una potencia dominante en el campo militar y comunicacional. Entre tanto, en las esferas económica y política ha aumentado la competencia.

Como ha observado agudamente el neoconservador Robert Kagan, en los años noventa, se produjo un distanciamiento en el presupuesto militar y en las tecnologías bélicas entre el gobierno de Washington y el conjunto de países de la Unión Europea. En los años iniciales de la posguerra fría, Estados Unidos tenía, en líneas gruesas, un gasto en defensa de poco más de doscientos mil millones de dólares, mientras la Unión Europea se acercaba a los 150 mil millones. Al iniciarse la década actual, la brecha había crecido notablemente y Estados Unidos, imbuido de sus nuevas opciones internacionales que lo podían llevar en cualquier momento a desplegar sus capacidades bélicas en los diversos continentes, llegaba a un presupuesto de cuatrocientos mil millones de dólares. Mientras tanto, los países de la Unión Europea, Japón, Rusia y Canadá conservaban en lo esencial sus niveles previos. El resultado de esto es que el gasto de defensa estadounidense sobrepasa hoy el de la totalidad de los países desarrollados sumados y hace de Estados Unidos una “hiperpotencia”, como dice el ex canciller francés Hubert Vedrine.

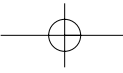
Igualmente impresionante es el predominio estadounidense en el campo de las comunicaciones, lo que le otorga la ventaja de establecer la imagen del mundo y definir el perfil de los principales conflictos y actores internacionales. Actualmente, 80 por ciento de las imágenes y las palabras que circulan para caracterizar la situación internacional son de origen estadounidense. Y esto ocurre en un tiempo en que las redes horizontales que ligaban a agencias, estaciones de televisión o consorcios informativos en

otros continentes –como claramente ocurre en América Latina– han desaparecido o se han debilitado considerablemente.

Como contrapartida a estos ámbitos de primacía estadounidense, se puede consignar una diversificación de opciones en los campos económico y político. La disputa económica en el mundo de la globalización es multipolar y se funda en la actividad de tres grandes actores económicos regionales: la Comunidad de América del Norte que liga a Estados Unidos con México y Canadá desde 1993 a través del TLCAN; el espacio europeo que cubre la Unión Europea, surgida de los acuerdos de Maastrich en 1992 y ampliada actualmente a 25 países miembros, y el heterogéneo pero vital espacio de Asia del Pacífico, en donde actúan importantes potencias económicas como Japón, Corea del Sur, Indonesia y el mayor país emergente, China. Esto genera una dinámica que exige de los países en desarrollo grados crecientes de asociación e integración para alcanzar una mejor posición en la economía mundial y tener cierta influencia en la discusión de las nuevas bases del sistema internacional. Tal situación ha sido notoriamente percibida por otro gran país emergente, como la India que, por su envergadura económica y su enorme población de más de 1 100 000 000 personas, se comporta como una región y constituye otro de los grandes retos que tiene por delante América Latina en la actualidad.

Un fenómeno equivalente de apertura de alternativas ocurre en la esfera política con el nuevo escenario internacional. En tiempos de la guerra fría, el cuadro era mucho más estrecho y se reducía a optar entre la visión del hombre, el mundo y la historia propia del capitalismo o la que sustentaba la visión comunista. En el lenguaje de esa época a los países del llamado tercer mundo se les ofrecía como única alternativa “vivir como en Estados Unidos o como en la Unión Soviética”, acatando en un caso u otro las correspondientes esferas de influencia internacional de estas grandes potencias.

La administración del presidente Richard Nixon, particularmente durante su primer mandato (1969-1973), impulsó la transformación más sustantiva que el escenario internacional tuviera durante la guerra fría, la cual fue forzada por la aparición de nuevos actores internacionales que redujeron la adopción discrecional de las decisiones propias del periodo inicial de la posguerra cuando todo estaba en manos de Estados Unidos y de la Unión Soviética. Con el correr de los años, la construcción de la Comunidad Económica Europea con su nuevo eje franco-alemán junto con el ascenso de la República Popular China y su posterior rompimiento con Moscú, a fines de los años cincuenta, exigió otra arquitectura en el trabajo de las superpotencias. El Departamento de Estado tradujo esto a la imagen del doble triángulo invertido, en el cual Estados Unidos figuraba en ambas puntas: en el triángulo de cooperación, con sus aliados coordinando políticas e iniciativas con Japón y los países europeos, y en el triángulo de conflicto, arbitrando e impulsando la disputa chino-soviética. Esto llevó a Henry Kissinger, todavía consejero Nacional de Seguridad, a favorecer la integración

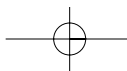


de China al sistema de Naciones Unidas y su entrada al Consejo de Seguridad, aun al precio de abandonar a su fiel aliado, el gobierno de Tai Pei, dirigido por Chang Kai Shek. Esa nueva racionalidad hizo más compleja la segunda etapa de la guerra fría, pues forzó a las dos fuerzas principales del sistema internacional a hacer mayores acuerdos.

A partir de 1971, entonces, fue evidente que Estados Unidos y la Unión Soviética reforzaron el acuerdo tácito de no inmiscuirse en los conflictos producidos en la esfera de dominación de la superpotencia rival, permitiendo que cada uno pusiera orden en casa cuando surgiera una situación evaluada como conflictiva o amenazante. En la práctica, esto se tradujo en la cancelación –a lo largo de toda la guerra fría– de todas las “terceras vías” que buscaban corregir los modelos originales, soviético o estadounidense, tratando de introducir políticas exteriores más autónomas. En este sentido, lo ocurrido al régimen de Jacobo Arbenz en Guatemala, en 1954, o al de Salvador Allende en Chile, en 1973, puede verse como equivalente de los actos de intervención realizados por la URSS con ocasión de la revolución húngara de 1956, o bien para poner término a la Primavera de Praga en Checoslovaquia en 1968, o para frenar la protesta polaca de Solidaridad en 1980.

En el contexto que hoy prevalece, las cosas son muy distintas, Estados Unidos no tiene razones, reales o imaginarias, para temer que determinados regímenes políticos más radicales puedan modificar el equilibrio de poder mundial y lleven a un mejoramiento de las posiciones de un enemigo global, simplemente porque éste ya no existe. Por esa razón, se han ampliado los márgenes para establecer en nuestra región gobiernos progresistas o de izquierda con propuestas de cambio y éstos han llegado a constituir una mayoría en la década actual. La retórica de muchos de estos regímenes (como el de los presidentes Hugo Chávez o Evo Morales) o las imágenes simbólicas que acompañaron el ascenso de otros (como ocurrió en los casos de Luiz Inácio *Lula* da Silva o Ricardo Lagos) habría originado en el pasado, casi con seguridad, actos de intervención o desestabilización que no se han registrado ahora, ni siquiera por la existencia de un presidente sumamente conservador como George W. Bush.

En lo que hace a la formulación general de la política exterior estadounidense, el desplome del campo soviético que se formalizó con la caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, llevó a las modificaciones más sustanciales que su estrategia internacional tuviera a lo largo del siglo xx. Las visiones del mundo y el diseño del quehacer internacional de la Casa Blanca, inspirados por una confrontación planetaria con la URSS, cedieron lugar en poco tiempo a un cuadro sustancialmente diferente, donde ya no tenía lugar la estrategia exterior de confrontación y contención, en que había desaparecido el “enemigo ideológico” del periodo de la guerra fría y habían perdido vigencia también los esquemas de seguridad global y las alianzas militares regionales diseñadas por Washington para impedir el avance soviético.



Desde que la Unión Soviética llegara formalmente a su fin en 1991, entramos a una época distinta en la estrategia internacional de Estados Unidos. Pero, como ha señalado adecuadamente Paul Kennedy en su interesante recapitulación de la historia internacional de los últimos quinientos años (*Auge y caída de las grandes potencias*), al agotarse una modalidad de organización del orden internacional, como resultado de la modificación de los equilibrios hegemónicos, lo que viene no es inmediatamente un orden de reemplazo, sino un periodo más o menos prolongado de búsqueda de uno nuevo. Es lo que ha ocurrido desde 1989 y de una forma tal que en un tiempo relativamente corto podemos distinguir dos fases en esta etapa posterior a la guerra fría y de auge de la globalización que están separadas por el trascendental episodio de los atentados de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, D.C.

Los años iniciales de esta etapa dificultaron mucho en la Casa Blanca el diseño de una estrategia internacional coherente que recogiera adhesión interna. Durante el gobierno encabezado por George Bush padre y en los dos periodos de la administración de Clinton entre 1993 y 2001, Estados Unidos se halló en forma súbita en un contexto de inédito reconocimiento de su poderío internacional y de primacía de las visiones favorables a la economía de mercado y la democracia liberal. Sin embargo, no estaban claros los contenidos de su nuevo liderazgo y las responsabilidades que debía encarar en un momento en que el propio fin de la guerra fría había desatado contradicciones secundarias que se traducían en conflictos y enfrentamientos regionales motivados por razones nacionalistas o religiosas. Durante esa primera etapa, Estados Unidos, pese a la fuerza con que emergía su liderazgo, padeció una debilidad significativa para actuar como un "hegemón con poder reforzado" por la ausencia de un enemigo visible que permitiera ordenar su quehacer en el tablero global. Las nuevas amenazas, tales como la inmigración desbordada y la pérdida del control de sus fronteras, o la acción de los principales carteles de narcotraficantes que aumentaron el ingreso de droga al territorio estadounidense no tenían, a los ojos de sus ciudadanos, la envergadura del anterior reto soviético.

El dramático impacto de los ataques contra las torres gemelas y el Pentágono puso fin a esta etapa ambigua y de búsquedas; y permitió reordenar drásticamente la situación. Al llegar a su fin la invulnerabilidad territorial que le había permitido a Estados Unidos librar múltiples guerras sin comprometer su territorio, un gobierno de inspiración neoconservadora como el de George W. Bush encontró de nuevo un enemigo nítido en "las organizaciones terroristas de carácter islámico" que, esta vez, ponían en peligro la seguridad inmediata de la nación. Esto, paralelamente, llevó a reorganizar las visiones internacionales en torno a una lucha mundial contra el terrorismo. Con rapidez, el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional se abocaron a la reformulación de las doctrinas y estrategias de seguridad nacional:

primero, con el emblemático discurso del presidente Bush en la Academia de West Point, en junio de 2002 y, un poco más tarde, con la redefinición formal de la Estrategia Nacional de Seguridad, en septiembre de ese mismo año. Así, se reordenaron los esfuerzos para aniquilar a un enemigo no estatal, sino privado, que actúa con base en un amplio listado de organizaciones que se asientan en distintos países del mundo en desarrollo, pero que cuentan también con estructuras en Europa, Estados Unidos y otras naciones avanzadas. Un efecto inevitable de esta nueva estrategia ha sido el aumento significativo del esfuerzo militar y la consagración de intervenciones preventivas, tal cual se hizo en Afganistán e Irak.

El nuevo mapa de las prioridades internacionales de Washington selecciona a las regiones y los países en función de la amenaza terrorista. Esta nueva determinación de los lugares vitales para su supervivencia imperial ha convertido a América Latina en un área todavía menos prioritaria que en el pasado, instalando un periodo –que puede ser largo– de ausencia de una política sistemática en la región. Ahora estamos en uno de esos tiempos de “no política estadounidense hacia América Latina”, como los llamara el experto mexicano Carlos Rico.

Pero antes de referirnos a las visiones más recientes de Estados Unidos hacia nuestra región, conviene recapitular la situación que prevalecía dos o tres décadas atrás para tener una mirada comparativa y más profunda de las relaciones hemisféricas.

EL ESCENARIO LATINOAMERICANO DE PRINCIPIOS DE LOS AÑOS OCHENTA

Habría que empezar por recordar que América Latina ha sido un área de importancia secundaria para Estados Unidos desde que ese país se convirtió en una activa potencia internacional, luego del término de la guerra con España en 1898. Esta condición se acentuó tras el final de la segunda guerra mundial, al producirse la “deseuropeización” de las hegemonías mundiales y la fuerte confrontación ideológica que hizo de Estados Unidos el líder del bloque occidental y la gran fuerza de contención de una expansión del comunismo en el mundo. En el extenso periodo de la guerra fría, nuestra condición marginal sólo se modificó en dos momentos: primero, tras el triunfo de la revolución cubana en un lapso relativamente corto, que fue desde enero de 1959 hasta el acuerdo con que concluyó la dramática crisis de los misiles de octubre de 1962, cuando el presidente John F. Kennedy y el jefe del gobierno soviético Nikita Krushchev negociaron un compromiso de no invasión de Estados Unidos contra Cuba; el segundo gran momento latinoamericano en la política mundial se produjo desde 1979, luego del derrocamiento de Anastasio Somoza hijo en Nicaragua y de Carlos

Humberto Romero en El Salvador, que dio inicio a la crisis centroamericana que dominó toda la política de Estados Unidos durante la década de los años ochenta. Tal crisis dio origen a una virtual "guerra civil subregional", en la que varios gobiernos de la región tuvieron un papel sumamente activo.

La explicación de la enorme preocupación que causó en Washington el triunfo sandinista nicaragüense, primero, y la insurrección y el ascenso del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, después, se originó en el consenso que lograba la idea de un "efecto dominó" de la expansión soviética, de acuerdo con la formulación realizada por el ex secretario de Estado Henry Kissinger. Según esta tesis, no había en el mundo países pequeños o secundarios en relación con los planes expansivos de la URSS, puesto que la caída en manos del comunismo de cualquier Estado, incluso débil o de escaso tamaño, alentaba luego una operación del mismo tipo en los países vecinos hasta llegar a países francamente importantes para el interés estratégico de Estados Unidos. En el caso de Nicaragua y El Salvador, las fichas del dominó conducían directamente hacia México y, por tanto, a las puertas mismas del núcleo del poder estadounidense. Por esta razón, se consideraba indispensable desplegar una fuerte contención en los momentos iniciales de esta confrontación, asegurando la reversión del poder sandinista y frustrando las pretensiones de la izquierda salvadoreña de hacerse con el gobierno de su país. Esta actitud se extendió también, poco después, a Guatemala, donde una larvada guerra civil se venía gestando desde mediados de los años setenta, misma que reforzaron las crisis que enfrentaron las dictaduras de los generales Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt. A esas alturas, Honduras se convirtió en un gran "portaviones continental" para acoger a los "contras" y actuar en apoyo de la estrategia del Departamento de Estado en los tres teatros de conflicto. Costa Rica, mientras tanto, pasó a ser el sitio de las principales conversaciones y negociaciones entre todas las partes, lo que acabó por dar la amplia dimensión subregional de esta crisis.

Un hecho nuevo y significativo que caracterizó esta coyuntura fue que, por primera vez, hubo reacciones sistemáticas por parte de otros actores latinoamericanos que buscaron contrarrestar los efectos negativos de las nuevas visiones geopolíticas de la administración de Reagan. Esto se manifestó en los esfuerzos para coordinar una respuesta, pese a las dificultades del trabajo de los distintos gobiernos centroamericanos, y en llegar a progresar en una mesa de negociaciones para acordar la paz. Un papel sobresaliente en estos esfuerzos lo tuvo el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, quien llegó a ganar el Premio Nobel de la Paz como reconocimiento a sus logros. Lo concreto es que, en una reunión realizada en la ciudad guatemalteca de Esquipulas en 1986, cuando ya los costos de las guerras civiles en curso eran sumamente elevados y se había llegado a un final empate militar de las partes en pugna, se abrió

un esquema de negociación y entendimiento, a través del documento denominado "Acuerdo de Esquipulas" que fue el punto de partida del largo proceso que llevó a la firma de los Acuerdos de Paz de El Salvador en 1992 y de Guatemala en 1996.

Pero, probablemente, los esfuerzos subregionales no habrían sido suficientes si en el curso de la contienda no hubiera surgido el primer entendimiento que involucró a los poderes regionales de América Latina en un esfuerzo tenaz para contrarrestar las visiones de Estados Unidos y hacer prevalecer los arreglos pacíficos por sobre las visiones globales del enfrentamiento con el comunismo y los avances soviéticos. En estos esfuerzos, se distinguió tempranamente el gobierno de México que, recogiendo un amplio consenso interno, desde los inicios de la Revolución nicaragüense, impulsó una política de cooperación y cercanía con los sandinistas. Esta postura tan opuesta a los esquemas neoconservadores se acentuó todavía más tras el derrocamiento del régimen militar de El Salvador y el rápido estallido de un agudo conflicto interno en ese país. Para la administración del presidente José López Portillo y su canciller, Jorge Castañeda de la Rosa, resultaba evidente que el FMLN que agrupaba a cuatro organizaciones armadas de la izquierda salvadoreña, así como el Frente Democrático Revolucionario, que asumió su representación política y diplomática, eran actores dotados de representación nacional y debían ser considerados prácticamente como fuerzas beligerantes en sus países. Esto se hizo a través de una Declaración franco-mexicana en 1982 que irritó enormemente al secretario de Estado Alexander Haig y a sus colaboradores.

Sin embargo, México llevó las cosas todavía más allá y buscó a otros países del área que también consideraban que la posición estadounidense estaba introduciendo innecesaria e indebidamente conflictos y tensiones en nuestra región. Para llevar adelante una perspectiva de aproximación y acuerdo, los dirigentes de Tlatelolco coordinaron esfuerzos con los gobiernos de Venezuela, Colombia y Panamá, constituyendo el Grupo Contadora que tuvo la virtud de formular la contrapropuesta más sistemática para abrir caminos de paz en la subregión centroamericana con la participación de todos los actores involucrados de uno y otro lado.

Esta estrategia se hizo todavía más potente en la medida que avanzó el proceso de reemplazo de las dictaduras militares en América del Sur. Esto hizo que los gobiernos de Brasil, Argentina, Perú y Uruguay constituyeran en 1984 el Grupo de Apoyo a los esfuerzos que impulsaban los países asociados a Contadora. A la larga, la importante tarea desplegada por estos ocho países influyentes de América Latina constituyó el primer caso exitoso de una coordinación de esfuerzos en abierta disidencia con las orientaciones de Washington, pero también con una clara autonomía frente a las visiones e intereses soviéticos. No sorprende así que este trabajo condujera en 1986 a la conformación del Grupo de Río, una valiosa entidad de coordinación y

cooperación en la formulación de nuestra política regional entre países del área que siguiera ampliando su membresía en los años siguientes.

Así, en el balance del prolongado periodo de la guerra fría, en que los países latinoamericanos desempeñaron normalmente una postura subalterna, podemos distinguir en estos dos únicos momentos, cuando asuntos regionales fueron parte de las prioridades globales de Washington –la crisis cubana de los misiles y el conflicto civil centroamericano–, un grado de respuesta muy distinto. En la suma de episodios que siguieron al triunfo de la revolución cubana hasta su mayor enfrentamiento que tuvo al mundo al borde del conflicto nuclear, la posición de los países latinoamericanos fue de identidad y acompañamiento con la estrategia cada vez más hostil que la segunda administración de Eisenhower y el gobierno de Kennedy diseñaron para tratar de poner término al primer experimento comunista en América Latina; en su totalidad, las resoluciones que acabaron dando estabilidad al régimen de Fidel Castro fueron el resultado de un acuerdo directo entre los representantes de Washington y Moscú sin ningún protagonismo de nuestros gobiernos. En la práctica, México fue el único país que, cuando la Organización de Estados Americanos (OEA) lo dispuso, no rompió relaciones diplomáticas con La Habana, aunque se cuidó de mantener un perfil bajo en los intercambios comerciales y emprendimientos políticos con el país excluido de nuestra comunidad regional.

Frente a la crisis centroamericana ocurrió exactamente lo contrario, en parte porque las visiones geopolíticas neoconservadoras chocaban con la imagen internacional prevaleciente entre los gobiernos de la región y también porque la legitimidad había disminuido. Entonces, un grupo mayoritario de países se fue contraponiendo a los diseños del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional, aprovechando los pobres resultados en los intentos de ganar la guerra contra los alzados en armas en América Central. Esto acabó por abrir cauce al diseño negociador que inicialmente había sido rechazado con fuerza por la administración de Reagan. Un punto significativo en nuestros esfuerzos fue la gran capacidad que en esa ocasión, también, tuvieron los latinoamericanos para actuar al interior de Estados Unidos junto con otras fuerzas muy significativas de ese país que criticaban las orientaciones del gobierno –sectores del Congreso, diarios y revistas influyentes, entidades académicas o las organizaciones laborales y de las comunidades latinas– que hicieron un incesante ejercicio de argumentación y cabildeo que mucho ayudó en el reencauzamiento de las visiones de Washington hacia una perspectiva más abierta.

Este largo conflicto sirvió además para incrementar considerablemente nuestro aprendizaje sobre el proceso de toma de decisiones de la política exterior estadounidense, tanto en sus principios generales como en su aplicación hacia América Latina. En el Instituto de Estudios de Estados Unidos del CIDE, en la ciudad de México, tuve

la suerte de ser parte del mayor grupo de investigadores que trabajó sobre dicho tema en esa época, con la ventaja de que ese esfuerzo se recogió en los 22 volúmenes de la publicación de *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, entre 1977 y 1990.

Pero, ¿cuáles fueron los principales aprendizajes? Estados Unidos no tiene sólo una política exterior centralizada en el Departamento de Estado, sino diversas políticas externas (diplomática, comercial, energética, agrícola, de defensa, migratoria, de inteligencia, sobre derechos humanos, etc.) que deciden y ejecutan variados departamentos y agencias. Esto origina numerosas fricciones y conflictos burocráticos que, cuando se refieren a asuntos importantes, los resuelve en la propia Oficina Oval el presidente. En los demás casos, es el Consejo de Seguridad Nacional, con las atribuciones que le otorga la Ley de Seguridad Nacional de 1947, el que se encarga de armonizar criterios.

En cualquier caso, el manejo de las decisiones internacionales está sujeto a una tensión entre los funcionarios políticos designados por el presidente y los de carrera que representan las visiones burocráticas predominantes al interior del Departamento de Estado y de las nuevas agencias. Las doctrinas que prevalecen en este sector constituyen un híbrido de las visiones teóricas conservadora y liberal que dominan la política estadounidense. Se trata de enfoques definidos como de medio camino. Esto hace que, cuando llega al poder un gobierno con posturas ideológicas muy definidas –del ala más conservadora republicana o la más liberal de los demócratas– las posibilidades de conflicto aumentan y es más clara la conducta obstructiva de los integrantes del “gobierno permanente”. Invariablemente, estas pugnas se resuelven a favor de las visiones burocráticas, lo que confiere estabilidad al funcionamiento de la política exterior de Estados Unidos en todos los temas que no logran consenso bipartidista (que son la gran mayoría).

Como las prioridades hacia los países latinoamericanos normalmente son bastante secundarias, esto origina una relación bilateral distendida que se ajusta a distancia de las altas esferas del poder. Esto cambia sólo cuando en un país de la región se establece un gobierno que desafía los intereses o visiones de Washington. En esas situaciones, se habla de un “caso-prueba”. Cuando esto ocurre, las determinaciones hacia ese país se van coordinando y centralizando, y ascienden de nivel hasta llegar, finalmente, al propio despacho del presidente, si hubiera que aplicar represalias o medidas duras. Una vez superada la emergencia, se vuelve a la dispersión propia de una relación bilateral normal. Así ocurrió, por ejemplo, luego del derrocamiento de Salvador Allende, en Chile en 1973 o después de la invasión de Grenada en 1983, o tras la derrota electoral de los sandinistas en la elección nicaragüense de 1990.

Al examinar las relaciones de Estados Unidos con un país particular se deben coordinar medidas y esquemas con distintos grados de determinación geográfica.

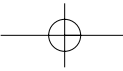
Algunos criterios tienen que ver con las definiciones globales de la política exterior estadounidense, otros son de alcance regional y se enmarcan en la política hemisférica. Cada vez más, han surgido lineamientos de alcance subregional, como los que se aplican a los países caribeños, centroamericanos o andinos. Sólo hasta el final están las líneas que rigen la relación con un país específico, que pueden ser las menos importantes.

Al ser América Latina un área que en general tiene baja importancia en la estrategia internacional de Washington, se debe prestar atención a muchas decisiones de política interna que acaban por tener impacto en la situación de un país latinoamericano concreto. Así ocurre con las tomadas en defensa de ciertos productores nacionales respecto de algunas de las actividades que son importantes en las exportaciones de nuestros países. Normalmente en esos casos se abren canales de negociación que tardan bastante tiempo en resolver estos asuntos, los cuales, inicialmente, no fueron parte de un diseño calculado por las autoridades de Washington.

Por último, hay que tener en cuenta que Estados Unidos es una sociedad policéntrica en materia de instancias de poder, por lo que hay que estar también atentos a las decisiones de los comités y subcomités especializados del Capitolio; a las decisiones judiciales y, en particular, a las de la Suprema Corte; al quehacer de los cincuenta estados que integran la Unión Americana; al trabajo de la minorías étnicas y al importante rol de opinión que desempeñan las universidades, los consejos que examinan la política exterior (como el Council of Foreign Relations de Nueva York o Chicago), los grandes sindicatos o los grupos interesados en temas como la defensa del medio ambiente, los derechos humanos o las políticas de igualdad de la mujer. Tener contactos con todos estos actores y saber interactuar con ellos es una clave indispensable para la defensa del genuino interés nacional de los países de América Latina.

Acerca de la vigencia de estos criterios, se puede decir que han cambiado muy ligeramente con las transformaciones del sistema global que se suscitaron a partir de 1989. Lo que se ha modificado sustancialmente es el contexto y la lógica de la política exterior de Estados Unidos y eso puede haber reducido la aplicación práctica de los principios ordenadores que aquí anotamos.

En resumen, se puede decir que la crisis centroamericana dio lugar a un momento muy importante en cuanto a las capacidades internacionales de América Latina y a nuestras posibilidades de actuar en forma activa ante las políticas de Estados Unidos. En el segundo caso de protagonismo regional, un grupo de países –que, además, por su posición geográfica de cercanía a Estados Unidos, sentían de un modo particularmente intenso el peso de la hegemonía estadounidense– llegaron a constituirse en una preocupación central de la Casa Blanca en cuanto a los balances de poder global con la URSS. Esa etapa fue particularmente rica en la creación de institu-

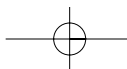


ciones regionales latinoamericanas y en un acercamiento de sus gobernantes que no tiene precedentes en las etapas previas.

LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA EN LA POSGUERRA FRÍA Y LA GLOBALIZACIÓN

Las exigencias derivadas del gigantesco cambio internacional que acompañó al término de la Unión Soviética ha planteado para los formuladores de la política exterior estadounidenses un desafío de primera magnitud. Se trata, nada menos, de definir una nueva estrategia general acerca de la posición de Estados Unidos en el mundo, con base en fundamentos y criterios operativos totalmente distintos de los que prevalecieron en la etapa previa. Zbngiew Brzezinski llega incluso a señalar en su reciente libro *El dilema de Estados Unidos* que esta nación ha tenido en toda su historia tres macro debates estratégicos. El primero lo inició George Washington al concluir su gestión como el primer presidente de la Nación en el discurso de fin de su gobierno, cuando abogó por una política de aislacionismo, la cual prevaleció en todo el siglo XIX. Tal posición se fundaba en la idea de que los estadounidenses estaban convencidos de haber creado la sociedad más perfecta que jamás lograra el hombre; esta supremacía debía resguardarse de los contactos externos que sólo podían debilitarla. La segunda discusión se abre con la aceptación del destino imperial y encuentra su culminación al convertirse Estados Unidos, tras la segunda guerra mundial, en la primera superpotencia del planeta, empeñada además en un formidable combate ideológico con la propuesta antagónica de una sociedad comunista. La tercera gran discusión es la que ahora está sobre la mesa: ¿cómo debe administrar la mayor potencia de la Tierra su estrategia internacional en un momento cuando no encuentra desafíos abiertos de parte de otros Estados fuertes del sistema internacional, pero que debe hacer frente a un gigantesco rencor diseminado en las áreas pobres del mundo, el cual ha tomado la forma de un desafío que se expresa en un terrorismo de organizaciones privadas? Probablemente, la respuesta a este último dilema sea más difícil que la construcción de los esquemas que mantuvieron primero a Estados Unidos en el siglo XIX fuera de las grandes disputas de la política de Europa, que entonces constituía el centro del mundo, o los que luego llevaron a la nación a convertirse en el siglo XX en la mayor potencia internacional de la historia.

En medio de este gran debate, resulta razonable que en Washington se asigne a América Latina una importancia marginal. La nuestra es probablemente la región del mundo menos afectada por el fenómeno terrorista, el cual sólo ha tenido expresión en los dos grandes atentados sufridos en Buenos Aires por la comunidad judía. En todo lo demás, son pocas las guerras convencionales y el uso abierto de la violen-



cia en nuestro entorno. Adicionalmente, los países de la región han suscrito un acuerdo para la proscripción de armas nucleares y han creado una oficina (OPANAL) que supervisa su efectivo cumplimiento. Todos éstos son una serie de hechos muy positivos que debemos preservar, entendiéndolos como algo favorable si queremos que continúe la desatención relativa que Washington muestra hacia sus vecinos hemisféricos.

El efecto más significativo para las relaciones regionales en este contexto económico y político global corregido puede ser descrito como una suerte de “desacoplamiento” relativo de los países latinoamericanos en relación con su histórica vinculación con la estrategia internacional de Washington. Esto coincide también con una creciente pérdida de homogeneidad del bloque latinoamericano como conjunto. En parte, esto es el resultado de los impactos producidos por las grandes transformaciones globales ya mencionadas que hace que la situación objetiva de los países del área los lleve a tener diferencias cada vez mayores entre ellos que hace difícil tratarlos como parte de un conjunto, algo que no merecía dudas hace cuatro o cinco décadas atrás.

De hecho, una de las grandes discusiones actuales tiene que ver con la respuesta que damos a la crucial pregunta de ¿qué es hoy América Latina? Aquí las dos posturas principales son las que proponen distinguir entre dos Américas Latinas y otro que prefiere hablar de varias Américas Latinas, aludiendo al peso creciente de los ordenamientos subregionales, más la consideración de los poderes emergentes latinoamericanos (en que Brasil es el único actor con capacidades globales y México el otro *emerging power*, aunque sin las capacidades de alianza y maniobra brasileñas).

La visión de las dos “Américas Latinas” se forma en las propias posturas geopolíticas neoconservadoras que ya en los años de la guerra fría distinguían entre la importancia estratégica que tenían para Estados Unidos los países situados al norte del Canal de Panamá y los que se ubicaban al sur de esta estratégica vía interoceánica, todavía en esa época controlada directamente por Washington. Hoy, en cambio, quienes preconizan con más énfasis esta diferencia son el gobierno y los expertos brasileños. La fundamentación de esta postura tiene que ver con la disparidad de las agendas que ambos espacios mantienen con el gobierno de la Casa Blanca. Desde la puesta en marcha del TLCAN, México está ligado por un cordón umbilical con su importante vecino del norte, situación que ahora se ha extendido a los países centroamericanos y a República Dominicana, tras la compleja suscripción del CAFTA en 2005. Los países surgidos de la descolonización inglesa que se agrupan en Caricom tienen una situación equivalente desde que se estableciera en los años ochenta la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, lo cual les dio ventajas arancelarias y afianzó una relación especial de ellos con la economía estadounidense.

Este conjunto de países –México, Centroamérica y El Caribe–, que fue parte del primer anillo de expansión de la presencia imperial de la Unión Americana, vuelve a

verse como una zona de vecindad inmediata, que comparte una temática especial de fuerte impacto en la vida interna de Estados Unidos. El problema que unifica a estos países es su importante participación en los flujos migratorios hacia el norte que los gobiernos estadounidenses perciben como una grave amenaza a su soberanía e identidad nacional que debe ser regulada y neutralizada. El hecho de que la mayor parte de la comunidad latina que, con más de cuarenta millones de personas, se ha convertido en la mayor minoría étnica provenga de estos países, vincula a esta zona con un segundo tema de creciente importancia: la magnitud de las remesas que envían los inmigrantes a estas comunidades, tanto legales como ilegales, a sus familias que permanecen ubicadas en sus países de origen. Estas remesas han crecido hasta alcanzar los 18 000 000 000 de dólares en el caso de México o los 2 400 000 000 en el de El Salvador y cumplen el papel de “un colchón” que amortigua las tensiones sociales internas, dotando a las familias más pobres de recursos de subsistencia que reducen considerablemente el peligro de estallidos sociales que, de otro modo, el desempleo y la marginalidad acabarían por provocar. De un modo enteramente razonable, la preocupación frente a Washington de estos gobiernos tiene como punto principal la regulación de los flujos migratorios y el tratamiento de sus inmigrantes indocumentados y esto define la agenda de sus relaciones con Estados Unidos.

La situación de los doce países ubicados en América del Sur (diez latinoamericanos más dos de Caricom, Surinam y Guyana) resulta, por el contrario, cada vez más distante de la preocupación actual de Estados Unidos, lo que ha ido afianzando la tendencia a un mayor agrupamiento entre ellos y a un rebajamiento relativo de la importancia que asignan a sus vínculos con Washington. En diciembre de 2004, los jefes de Estado de estos países decidieron en una reunión realizada en Cuzco, Perú, constituir una Comunidad Sudamericana de Naciones, con el propósito de consolidar el proceso de integración que quieren establecer entre ellos.

Pero, más allá de estas distinciones que hoy nos permiten examinar con mayor precisión los acontecimientos regionales, es posible sostener que para ambas “Américas Latinas”, la del Norte y la del Sur, el interés de Estados Unidos se ha reducido mucho en el último tiempo. En este nuevo cuadro, América Latina (en un sentido amplio) se vincula con la estrategia antiterrorista en cuatro puntos.

1. *La frontera sur de México*, en donde se intenta superar la porosidad y descontrol que los estadounidenses advierten en torno al río Suchiate. Esto ha sido un complemento de las acciones más tradicionales para impedir el ingreso de migrantes indocumentados en la extensa frontera de 3 200 kilómetros de extensión que Estados Unidos tiene con México, por donde han pasado una buena parte de los “hispanos” que engrosaron el último censo de aquel país. Naturalmente, los acontecimientos de

septiembre de 2001 pusieron enormes dificultades para la manutención de la virtual zona binacional que se había producido en varias ciudades gemelas en la frontera norte (Tijuana-San Diego; El Paso-Ciudad Juárez; Laredo-Nuevo Laredo), donde había un régimen legal con un desplazamiento asegurado de los ciudadanos de uno y otro lado y una complementación de las actividades productivas del área. Éste era uno de los “cinco” Méxicos, descritos en el importante informe sobre el país vecino que hiciera el Pacific Council on International Relations de California.

A los ojos de las autoridades estadounidenses de inmigración, la frontera sur mexicana aparece como una de las áreas menos controladas del mundo, lo que la convierte en un virtual corredor por el que se filtran oleadas de trabajadores y campesinos pobres que van en busca del “sueño americano”, los que acaban por agolparse en el norte de México. ¿Cómo asegurar que entre ellos no se cueLEN terroristas o fanáticos que luego organicen atentados en suelo estadounidense? De ahí la firme determinación de prevenir el asedio de su propia frontera sellando la frontera sur y reduciendo el número de personas que buscan llegar al interior de la Unión Americana, una tarea nada fácil de encarar eficazmente.

2. *La amenazante actividad de los “maras” centroamericanos*, principalmente de las bandas juveniles originadas en El Salvador (Maras Salvatrucha y Dieciocho) que ya actúan en toda la subregión y cuentan con caminos de penetración al territorio estadounidense. Las repercusiones de estos grupos se advierten mejor si tenemos en cuenta que sólo la Mara Salvatrucha tiene más de cien mil integrantes en El Salvador y que los expertos consideran que, en total, dichos grupos han reclutado a más de medio millón de jóvenes, muchos de ellos preadolescentes.

Este nuevo asunto de la agenda regional constituye una de las herencias no deseadas de la crisis centroamericana. En los años ochenta, frente a la amenaza de las fuerzas revolucionarias de izquierda, la administración de Reagan abrió sus puertas a centenares de miles de inmigrantes de El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Éstos se establecieron en difíciles condiciones, pero mantuvieron su agrupamiento comunitario para preservar sus hábitos de vida y tradiciones. Uno de los núcleos más importantes de este asentamiento fue el de los salvadoreños en Los Ángeles. Centenares de miles de ellos se aglomeraron en los barrios pobres de esta gran ciudad cada vez más latina, donde generaron las pandillas que, luego, convertidas en las actuales maras, se trasladaron al país de origen de sus familias sin perder sus nexos con el territorio adoptivo. El grado de organización y agresividad de éstas ha trastocado los esquemas de seguridad de los países centroamericanos al punto que una Cumbre Presidencial de los Jefes de Estado de la región se reunió en 2005 para coordinar medidas y estrategias eficaces para combatir las. La preocupación de Washington radica en la variedad y falta de control de los corredores por los que se mueven los

integrantes de estos grupos hacia el norte y el temor de que puedan facilitar el ingreso de terroristas de las organizaciones islámicas o transportar los medios para que Al Qaeda u otros grupos desarrollen sus acciones en suelo estadounidense.

3. *Las organizaciones armadas colombianas (FARC y ELN)* a las que los formuladores de la política exterior estadounidense atribuyen un peligroso nexo entre guerrilla y narcotráfico que puede ser potenciado para otros fines e incluso puede extenderse a grupos terroristas musulmanes. Esto ha hecho que Colombia se haya convertido desde hace unos años en la principal y más estable preocupación que Estados Unidos tiene en América Latina. El denominado Plan Colombia da forma a la estrecha alianza producida con los gobiernos de Bogotá que se ha reforzado en las dos administraciones del presidente Álvaro Uribe, comprometiendo cada vez más recursos y asesores para llevar adelante las difíciles acciones de combate a las dos agrupaciones armadas más importantes del continente, un cuadro que se ha complicado todavía más por la actividad –igualmente armada y violenta– de las Autodefensas Unidas de Colombia que las enfrentan.

Como todo indica –atendido el control territorial, el número de sus efectivos y los recursos con que cuentan–, la guerra contra las organizaciones guerrilleras que el gobierno colombiano lleva adelante será un proceso prolongado y seguirá siendo la mayor prioridad de Estados Unidos en el hemisferio. También podemos esperar un incremento en los fondos de asistencia militar y en el número de efectivos estadounidenses que actúan en el país.

4. *El quehacer de las importantes comunidades árabes que operan en la triple frontera del Iguazú*, principalmente en Ciudad del Este, Paraguay, respecto de las que existen evidencias de conexiones y financiamiento con el grupo palestino Hamas y con las actividades de la rama social de Hezbolá, lo cual inquieta, desde hace tiempo, a los funcionarios diplomáticos estadounidenses. En este caso, se trata de una sospecha muy reiterada que no ha podido ser comprobada totalmente. Esta inquietud se originó tras las primeras investigaciones de los atentados terroristas realizados en contra de la Embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y en contra de la mutual judía AMIA en 1994. Aunque las investigaciones judiciales sobre estos asuntos se han mantenido estancadas desde 1996, funciona en Foz de Iguazú el llamado Comando Tripartito de la Triple Frontera que coordina las tareas de control de los tres países que concurren en esa área. A esto se sumó en 2002, justamente como resultado de la preocupación estadounidense por el uso de este espacio para un posible adiestramiento de terroristas o para planear acciones en suelo estadounidense, una nueva entidad coordinadora, el Grupo “3 + 1”, que busca establecer una acción conjunta entre las cúpulas de seguridad de Washington y las decisiones que adoptan los representantes gubernamentales que actúan en Buenos Aires, Brasilia y Asunción.

Si se excluyen estos cuatro “focos” que reciben un tratamiento especial en las actividades de inteligencia y seguridad de Estados Unidos, el resto de las relaciones con los países de América Latina tiene una prioridad muy marginal y las decisiones se manejan en un nivel bajo, tanto en el Departamento de Estado, como en las restantes agencias del gobierno. Estamos ante las típicas relaciones bilaterales de poca importancia que en Foggy Bottom tienen a su cargo un *country director*, normalmente un funcionario de rango medio bajo en la jerarquía diplomática estadounidense.

Este panorama sólo se ha complicado en los últimos tiempos por el empeoramiento en las relaciones con Venezuela. La prolongada batalla que ha desplegado el presidente Hugo Chávez, desde su llegada al poder en 1998, contra el gobierno de George W. Bush y sus proyectos en América Latina recibió en el inicio un tratamiento bastante secundario de parte de Estados Unidos. En más de una ocasión, los funcionarios del Departamento de Estado manifestaron privadamente que lo esencial en este asunto seguía siendo el oportuno cumplimiento de las entregas venezolanas de petróleo que representan 15 por ciento del consumo del país, por lo que se podía tratar con un perfil bajo los excesos retóricos de su jefe de Estado. Esta normalidad e intensidad de los intercambios comerciales se mantiene hasta hoy, al punto que Venezuela ha acumulado exportaciones a Estados Unidos por 34 mil millones de dólares en 2005, las que se han mantenido en un nivel levemente superior en el primer trimestre de 2006, totalizando 9 200 millones de dólares.

Pero es evidente que en el último tiempo tanto el presidente Bush como sus colaboradores más directos han encendido el mecanismo de luces rojas ante las acciones que Venezuela ha realizado en apoyo al régimen iraní de Mahmud Amadineyad, luego del conflicto que éste ha planteado al desobedecer las recomendaciones de la Organización Internacional de Energía Atómica y proseguir con los planes que lo pueden llevar al desarrollo de una bomba nuclear. También el ceño estadounidense se ha endurecido con la formalización de un Acuerdo de Cooperación y Comercio del presidente Chávez con Fidel Castro y Evo Morales, en lo que se considera el salto de la retórica a una conducta de desafío activo de los intereses de Estados Unidos en el espacio hemisférico. Esta pugna puede endurecerse e involucrar a otros gobiernos de la región si se formaliza la aspiración del gobierno de Caracas de obtener un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2007-2008, en la que pudiera ser la primera conducta de endurecimiento efectivo de la diplomacia estadounidense hacia un régimen político de izquierda de América del Sur en la fase dos de la posguerra fría.

Pero sin desconocer la progresión del conflicto que la Casa Blanca plantea en Venezuela y el riesgo de que éste pueda llegar a ser un cuadro de crisis, como un nuevo caso-prueba, es importante reflexionar acerca de los problemas y de las ven-

tajas que crea esta situación de una falta de política sistemática de Washington en el hemisferio. No son pocos los analistas estadounidenses que recriminan a su país por el abandono de su preocupación hacia nuestra región en los ámbitos económico y político, atribuyéndole responsabilidad de que se acentúen los cuadros de ingobernabilidad democrática en muchos países e incluso de que se haya incrementado considerablemente la pobreza y la desigualdad hasta un punto inquietante. No cabe duda, por otro lado, de que América Latina tiene muchos requerimientos pendientes en relación con la política económica internacional de Estados Unidos y con su notoria contradicción entre la retórica de una oferta para incrementar el comercio frente a la manutención de subsidios agrícolas y medidas arancelarias que cierran en la práctica sus fronteras a muchos de las *commodities* y exportaciones estratégicas de los países centroamericanos, sudamericanos y del Caribe. Estos asuntos pueden seguir siendo explorados junto con la ampliación y el perfeccionamiento de los instrumentos del libre comercio. Pero de lo que no cabe duda, es de que estar fuera de la estrategia antiterrorista de Washington constituye una ventaja que no se debiera tratar de modificar porque amplía los márgenes de la inserción internacional de los países latinoamericanos y refuerza su autonomía nacional.

América Latina es, en los inicios del siglo XXI, una de las áreas del planeta con menos conflictos internacionales abiertos y con menos violencia. Se encuentra prácticamente fuera de los circuitos principales de acción de las organizaciones fundamentalistas islámicas que han declarado la guerra a los países de Occidente y eso le da las mejores condiciones para encarar los temas de su urgente agenda regional avanzando en esquemas de integración que la vayan acercando a la democracia, al desarrollo y la superación de la exclusión social. Existen las mejores condiciones para priorizar la integración, sobre todo en América del Sur, y los puntos más urgentes de un plan en este campo se sitúan en las esferas energética y de infraestructura y en torno a la pesada herencia de las situaciones de atraso e inequidad que hoy prevalecen en casi la totalidad de sus países. El “desapego benigno” de Estados Unidos que alguna vez el presidente Nixon propusiera como el espíritu de la política hemisférica que se elabora en Washington resulta a estas alturas un esquema bastante cómodo para el manejo de las políticas exteriores de los países de América Latina en su vinculación con Estados Unidos.

Conviene contrastar esta situación con la que prevalecía hace dos o tres décadas para tener una visión más profunda de la perspectiva de las relaciones hemisféricas y examinar la importancia de los cambios en el proceso de toma de decisiones de Washington hacia América Latina.

La gran clave de esta nueva etapa en las relaciones hemisféricas es aceptar –caso a caso– la diversidad de nuestros vínculos con Washington y manejar las diversas

relaciones bilaterales que resulten como parte de un ejercicio de inserción internacional más abierto para nuestros países, en los que la cooperación intralatinoamericana y un mayor comercio entre nosotros y con otros actores externos pueden ajustar mejor la proyección de nuestro interés nacional, en el que siempre será un juego asimétrico con la superpotencia que, hoy más que nunca, domina el sistema internacional.

BIBLIOGRAFÍA

BAGLEY, BRUCE

1986 "La interdependencia entre México y Estados Unidos", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 20.

BOUZAS, ROBERTO

1978 "Algunas reflexiones sobre la crisis y el papel del Estado en la economía estadounidense", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 4.

GRAHAM, ALLISON y MORTON HALPERIN

1981 "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 10.

GREEN, ROSARIO

1984 "Concertación y confrontación: las relaciones financieras entre Estados Unidos y América Latina", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 16.

HOBBSAWN, ERIC

1995 *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica.

2003 *Años interesantes. Una vida en el siglo XX*, Barcelona, Crítica.

IKENBERRY, JOHN

2003 *Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity* (discussion paper), Washington, The National Intelligence Council.

INSULZA, JOSÉ MIGUEL

1982 "La primera guerra fría, proyecciones estratégicas de la amenaza soviética (1945-1968)", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 12.

- 1983 "Elecciones presidenciales y política exterior", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 14.
- 1986 "La política exterior de Estados Unidos en los años ochenta y su impacto en la situación internacional", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 19.

KAGAN, ROBERT

- 2003 *Of Paradise and Power*, Nueva York, Alfred Knoff.

KAPSTEIN, ETHAN y MICHAEL MASTANDURO, eds.

- 1999 *Unipolar Politics*, Nueva York, Columbia University Press.

KENNEDY, PAUL

- 1988 *The Rise and Fall of the Great Powers*, Londres, Unwin Hyman.
- 1989 *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Crítica.

KISSINGER, HENRY

- 2002 *Does America Need a Foreign Policy?: Towards a Diplomacy in the 21st Century*, Nueva York, Simon & Schuster.

KLAVEREN, ALBERTO VAN

- 1980 "La crisis de la hegemonía estadounidense y sus repercusiones en América Latina", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 8.

MAIRA, LUIS

- 1981 "América Latina, pieza clave, en la política de contención de la administración Reagan", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 9.
- 1984 "El marco global de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 15.
- 1987 "La formación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. Algunas consideraciones metodológicas", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 22.

NYE, JOHN S.

- 2003 *La paradoja del poder americano*, Santiago de Chile, Aguilar Chilena de Ediciones.



ESCENARIOS DE LA POLÍTICA DE E.U. HACIA A.L.
CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

RICO, CARLOS

1977 "Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, nos. 2-3.

WESTERFIELD, BRADFORD

1981 "Aproximaciones al estudio de la toma de decisiones de la política exterior de Estados Unidos", *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, no. 10.

