



**AMÉRICA LATINA EN LA POLÍTICA  
EXTERIOR DE LOS EE.UU.:  
POLÍTICAS, PRIORIDADES E  
INTERESES CAMBIANTES**

Abraham F. Lowenthal

Working Paper n° 5, Julio de 2010



[www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)

# América Latina en la Política Exterior de los EE.UU.: Políticas, Prioridades e Intereses Cambiantes

**Abraham F. Lowenthal**

El significado de los países latinoamericanos y el Caribe para la política exterior de los Estados Unidos ha cambiado en los últimos años, más que los conceptos que usan los analistas y el lenguaje que frecuentemente emplean los diseñadores de estas políticas. El desarrollo de políticas eficaces por parte de EE.UU. para América Latina y el Caribe depende en parte de la mejor comprensión de los desafíos, amenazas y oportunidades que América Latina representa para los EE.UU., ahora y en un futuro previsible. Este ensayo se refiere a la evolución de las realidades latinoamericanas relacionadas con los intereses y prioridades actuales y emergentes de los EE.UU. en un cambiante contexto mundial.

## **Conceptos Tradicionales**

Desde fines del siglo XIX hasta las últimas décadas del XX, las autoridades gubernamentales de los EE.UU. (en documentos secretos y en declaraciones públicas), así como también expertos externos, coincidían generalmente en afirmar que los países latinoamericanos y del Caribe eran importantes en la política exterior de los EE.UU.. Se decía que las razones por las cuales Latinoamérica era importante para los EE.UU. eran: seguridad militar, solidaridad política y beneficio económico, definido en ese entonces, ante todo, en términos de la importación por parte de los EE.UU. de materias primas y productos agrícolas de Latinoamérica, así como de las inversiones norteamericanas en la región.

A lo largo de muchas décadas se dijo que Latinoamérica era importante para la defensa preventiva de los EE.UU. contra cualquier ataque militar por parte de un poder extra hemisférico. Cuando se construyó el Canal de Panamá a inicios del siglo XX, permitiéndole a los Estados Unidos proyectar su poder naval, tanto hacia el Atlántico como hacia el Pacífico, y convertirse así en un poder mundial, una red de estaciones carboníferas y bases navales en la zona del Caribe se tornó en un bien fundamental, protegiendo las líneas marítimas de comunicación. Durante las dos Guerras Mundiales y en el período de la Guerra Fría, las directivas militares asignaban alta prioridad a garantizar la defensa de este perímetro contra Alemania, la Unión Soviética o cualquier otro potencial adversario extra continental. América Latina fue también valorada como fuente principal de provisión de materiales estratégicos. Durante la primera mitad del siglo XX, América Latina fue, por mucho, la fuente más importante del petróleo importado por los EE.UU., así como también el proveedor más importante de otras materias primas necesarias con fines militares.

Latinoamérica fue también una piedra angular de la diplomacia norteamericana. La idea de Hemisferio Occidental – que los países de este hemisferio están juntos entre sí y separados del resto del mundo, unidos por valores e intereses compartidos – fue un principio fundamental de la política exterior norteamericana, y de hecho de la política de muchas de

las naciones latinoamericanas. Este concepto no fue mera retórica con fines ceremoniales; fue fundamental para la cooperación práctica en la Liga de las Naciones, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Consejo Interamericano de Defensa, y otros lugares. Durante los primeros años de las Naciones Unidas, por ejemplo, el bloque latinoamericano representaba casi la tercera parte de los estados miembros de la Asamblea General, y su alineación con los EE.UU. en tema tras tema – relativos a Rusia, China, Corea, Palestina y otros – resultó de crítica importancia.

Latinoamérica fue también percibida como de gran valor económico para los Estados Unidos, tanto como principal fuente de importaciones agrícolas y minerales, como también escenario de la inversión privada directa norteamericana. Latinoamérica fue, por lejos, el más importante de estos escenarios a lo largo de la primera mitad del siglo XX, proporcionando importantes oportunidades para la expansión económica de los EE.UU., posterior a la segunda Guerra Mundial, en la medida que empresas norteamericanas desplazaron a compañías europeas de la industria y el comercio, complementando su previa participación en la minería, el comercio y los servicios públicos.

Si bien las afirmaciones acerca de la significación de América Latina respecto a la seguridad, diplomacia y economía norteamericana continuaron apareciendo extensamente, no solo retóricamente, sino también en documentos de planificación estratégica, el hecho es que las tres razones de la supuesta importancia de Latinoamérica para los EE.UU. disminuyeron en forma constante desde mediados del siglo XX hasta los '90.

Cambios revolucionarios en la tecnología militar y en el comercio marítimo redujeron la importancia estratégica de América Latina, e incluso del Canal de Panamá, para los EE.UU. Los barcos “súper tanques” empleados en el transporte de petróleo se volvieron demasiado grandes para atravesar el Canal, como también sucedió con los portaaviones, en torno a los cuales se organizaron las fuerzas navales. El posible uso de Latinoamérica como potencial base para una amenaza misilística estratégica contra los EE.UU. terminó, en efecto, en 1992, con la crisis de los misiles cubanos. Hacia fines del siglo XX, la relevancia de Latinoamérica para la seguridad militar de los EE.UU., era, en términos tradicionales, despreciable, si bien nadie lo proclamaba. La red de bases en torno al Caribe, ya no era importante. De hecho, la más grande de ellas, en la Bahía de Guantánamo en Cuba, cesó de tener una significativa importancia militar. En su lugar en los años recientes, Guantánamo se convirtió, primero, en un centro de detención de inmigrantes no autorizados, y luego, en un centro de interrogatorios de “combatientes enemigos”, nuevos cometidos relacionados a nuevas prioridades en un contexto internacional diferente.

El tradicional valor diplomático de América Latina para los EE.UU. también declinó rápidamente, comenzando en los 1970's y los 1980's, cuando muchos países latinoamericanos expresaron su creciente solidaridad con el Tercer Mundo más que con los EE.UU., e hicieron prevalecer sus intereses independientemente, y frecuentemente en contra, de los Estados Unidos. Por ejemplo, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1985, el único país de Latinoamérica y el Caribe que votó con los Estados Unidos en más de la mitad de los casos, fue la pequeña Granada, cuyo gobierno debía su propia existencia a la intervención militar de los EE.UU. en octubre de 1983. Cuba y Nicaragua se opusieron en más del 90% de los casos a la posición de EE.UU., pero más sorprendente aún, fue el hecho de que Brasil, México y Argentina se opusieron a la posición de los EE.UU. en el 84% de las votaciones. Los días del alineamiento automático se terminaron, a medida que las naciones latinoamericanas comenzaron a definir sus propios intereses como mejor les pareciera y no sobre la base de la presunta armonía del Hemisferio Occidental. Ya no bastó con asumir

simplemente que la cooperación EE.UU.-América Latina se produciría; la cooperación debía ser acordada mutuamente, sobre la base de intereses y percepciones compartidas y del dar y recibir, no en presunciones o mandatos.

La relativa importancia económica de Latinoamérica para los EE.UU. también declinó a lo largo de varios años, si bien hubo algo así como un retorno a partir de mediados de los 1990's. Desde el tremendo estallido de la inversión norteamericana en Europa, Asia y el Medio Oriente, desde los 1950's en adelante, y alguna desinversión en América Latina en los 1960's y 1970's, (fundamentalmente en la extracción de recursos y en los sectores de servicios públicos), la importancia económica relativa de Latinoamérica y el Caribe para los EE.UU. disminuyó en forma pronunciada. La diversificación de los recursos y el uso de materiales sintéticos redujo para EE.UU. el valor de los recursos naturales y de las materias primas naturales latinoamericanas. En los 1980's, América Latina era aún moderadamente importante para unas pocas corporaciones particulares norteamericanas, pero no era de una alta prioridad para el rol mundial de la economía global de los EE.UU.. Por la misma razón, los EE.UU. eran aún desproporcionadamente importante para las economías de muchos países latinoamericanos y caribeños. Pero muchos países latinoamericanos, especialmente de Sudamérica, comenzaron a diversificar sus relaciones económicas al margen de los EE.UU., efectuando mayores inversiones, construyendo relaciones económicas y comerciales de unos con otros, así como con Europa, y con Asia, primero con Japón, y más recientemente, con China. Esta última tendencia ha ido tan lejos que un informe de la CEPAL advierte sobre el peligro de la dependencia latinoamericana de China; ¡no de los EE.UU.! Unos pocos países latinoamericanos, especialmente México, son aún importantes para la economía de los EE.UU., especialmente como mercados, pero la importancia conjunta de América Latina en la economía contemporánea norteamericana, es menor que la de Asia, Medio Oriente o Europa.

Este contexto se destaca, porque el poder inercial de los conceptos de larga data – repetidos en la retórica oficial y en los testimonios legislativos, presentación de presupuestos y en el discurso político - a veces oculta el hecho de que los viejos encuadres ya no son más aplicables. Se siguen haciendo declaraciones acerca de la solidaridad del Hemisferio Occidental y de la cooperación Panamericana en seguridad, puntos de vista políticos y económicos que no resisten un examen crítico. Por la misma razón, se siguen haciendo comentarios por parte de algunos latinoamericanos, acerca de los rapaces designios norteamericanos en Latinoamérica, la nefasta influencia de las corporaciones estadounidenses y el supuesto control que el Pentágono ejerce sobre los militares latinoamericanos, con escasos o ningún punto de referencia contemporáneo. A menudo se repiten clichés que teniendo una base histórica, carecen de fundamento o relevancia contemporánea.

### **El porqué América Latina (incluyendo el Caribe) le importa hoy a EE.UU.**

Los países de América Latina y el Caribe le importan a los EE.UU. mucho menos de lo que solían, desde que surgió el punto de vista de excluir la influencia extra hemisférica, militar e ideológica. Hoy no hay escenarios creíbles, en los que la seguridad militar de EE.UU. esté seriamente amenazada en o desde América Latina y el Caribe. Tampoco es hoy América Latina un posible blanco u origen del terrorismo internacional dirigido a los EE.UU.. América Latina no plantea problemas de seguridad urgentes o inmediatos, ni ningún otro motivo de preocupación inminente a la actual política exterior de los EE.UU..

Pero los países latinoamericanos – en especial los vecinos más cercanos a EE.UU., México, América Central y el Caribe, así como Brasil, el país más grande e influyente de la región – se han vuelto cada vez más importantes para los EE.UU. y su futuro, en términos del día a día y no en escenarios de crisis, sino de un modo que afectan de manera importante y acumulativa a los EE.UU., sus ciudadanos y sus intereses.

La futura y previsible importancia contemporánea de América Latina para los EE.UU. proviene fundamentalmente de cuatro fuentes:

Primero, hay un muy alto y creciente grado de interdependencia demográfica y económica entre los EE.UU. y sus vecinos más cercanos, ante todo (desde la reforma inmigratoria norteamericana Hart-Celler de 1965), debido a la masiva inmigración a EE.UU. proveniente de México, Centroamérica, y el Caribe (y en menor medida de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y otros países), y segundo, debido a una integración económica crecientemente funcional, en particular de los mercados laborales de los EE.UU. y de los países de su región fronteriza. Datos preliminares del Censo de los EE.UU. del año 2010, indican que la población latino / hispanica de los EE.UU. ha llegado a los cincuenta millones de personas, en su mayor parte como resultado de la inmigración masiva de los pasados cuarenta y cinco años. El crecimiento de la fuerza laboral de los EE.UU. desde ahora hasta el 2050, se espera que provenga en su totalidad de recientes y futuros inmigrantes y sus descendientes, principalmente de Latinoamérica y el Caribe. Más del veinte por ciento de la fuerza laboral de México está empleada en los EE.UU., y un promedio de casi el veinte por ciento de la población de todas las islas caribeñas, reside ahora en EE.UU..

Este proceso, de una cada vez más estrecha interrelación, ha cambiado la naturaleza de los vínculos entre EE.UU. y sus vecinos más cercanos, así como el contenido y significación de los temas que plantean estos vínculos. Las cuestiones más destacadas de las relaciones entre EE.UU. y sus vecinos más cercanos, ya no son las clásicas de política exterior y relaciones internacionales concebidas tradicionalmente, sino más bien asuntos “intermésticos”, combinando características y facetas domésticas e internacionales. Estos asuntos “intermésticos” – poner freno al tráfico de personas, drogas y armamento; la gestión de las migraciones; la protección del medio ambiente y la salud pública; dar respuesta a los desastres naturales; gestión de las fronteras para acelerar los intercambios legítimos y detener los perniciosos; establecer retiros transferibles y beneficios para la salud; acordar la doble ciudadanía, etc. – son objeto de una creciente preocupación en un número cada vez mayor de comunidades y regiones de EE.UU., tanto en los destinos tradicionales de los inmigrantes, como en las nuevas “ciudades de destino”. La estrecha interconexión entre los EE.UU. y sus vecinos cercanos, sin precedentes en alcance y profundidad, crean un singular interés internacional. Esta prioridad se ve reforzada por un proceso político interno de los Estados Unidos, en el que las comunidades diaspóricas son participantes cada vez más activas. Los ciudadanos hispano-latinos constituían al menos el 7.4% de los votantes en las elecciones de 2008, superando el 5% en las del 2000, una tendencia que se espera se incremente rápidamente, y que es de una significación electoral decisiva en una cantidad de estados impugnados.

Segundo, varios países latinoamericanos y del Caribe, resultan importantes para los EE.UU., debido a los roles que ellos desempeñan o podrían desempeñar en ayudar a resolver (o empeorar) importantes problemas mundiales que EE.UU. no puede manejar exitosamente por si solo, y en los que una cooperación estrecha y sostenida por parte de sus socios regionales es deseable o fundamental. Estos problemas incluyen al cambio climático, así como a otros temas medioambientales, la salud pública, la lucha contra la droga, el crimen

organizado y las pandillas juveniles, la seguridad alimenticia, la protección del ciberespacio, la reforma del comercio internacional y de los regímenes financieros, poner freno a la proliferación nuclear y la lucha contra los movimientos terroristas internacionales. Desde el 11/09/2001, los funcionarios gubernamentales norteamericanos mencionarían típicamente los dos últimos puntos en primer lugar, pero los otros temas son también importantes y tal vez más aún, especialmente desde una perspectiva latinoamericana; una efectiva cooperación interamericana depende de que Washington comprenda esto. En cada una de estas importantes cuestiones, una o más naciones latinoamericanas son actores importantes en un contexto mundial debido a su impacto directo sobre estos temas y/o su influencia en las probabilidades de generar efectivas repuestas internacionales.

Tercero, unas pocas naciones latinoamericanas y del Caribe son aún importantes para la economía norteamericana, y algunas lo son cada vez más. Esto es particularmente cierto en el caso de aquellos países que constituyen grandes mercados para la exportación de bienes y servicios desde los EE.UU.; aquellos que ofrecen importantes oportunidades de inversión a empresas norteamericanas; y aquellos que son o pueden llegar a ser importantes fuentes de energía, renovable o no, para alimentar la economía norteamericana. Esta importancia económica de algunos países latinoamericanos para los EE.UU., seguirá aumentando con la expansión de las clases medias que generarán grandes mercados para las exportaciones de los EE.UU., desde computadoras y teléfonos celulares hasta entretenimiento, comercios minoristas e hipotecas.

Cuarto, América Latina tiene alguna forma de prioridad recurrente en las relaciones exteriores de lo EE.UU. debido a valores compartidos en las Américas, particularmente en lo que respecta a los derechos humanos fundamentales, incluyendo los derechos a la libre expresión y a la participación irrestricta en el autogobierno. Siempre que una administración norteamericana pierde de vista estos valores y su prominencia en las relaciones entre los EE.UU. y América Latina, el público norteamericano - en gran parte a través de las actividades de organizaciones no gubernamentales - tiende a colocar nuevamente el tema como prioritario en el orden del día de Washington, y cuando un país latinoamericano o caribeño viola sistemáticamente la norma compartida, esto se convierte generalmente en un factor que complica sus relaciones con los EE.UU.

### **Implicaciones de los intereses estratégicos de la política**

Este marco de las cuatro formas principales en que los países latinoamericanos y del Caribe le importan a EE.UU. tiene, ahora y en un futuro previsible, una serie de implicaciones para la política norteamericana.

Primero, el marco muestra el porqué la relación con México - y (en menor pero importante medida) - los países del Caribe y América Central así como su región fronteriza inmediata - está destinada a ser de alta prioridad para los EE.UU., pues estos países son muy relevantes en lo que respecta a estos cuatro criterios. México, los países del Caribe y Centroamérica, están estrechamente interconectados con los EE.UU., y plantean numerosas cuestiones "intermísticas". Estos países, y especialmente México, constituyen importantes mercados para las exportaciones norteamericanas y plazas para la inversión privada estadounidense. Algunos de ellos (nuevamente, en especial México), son actores importantes en lo que respecta al orden del día de asuntos transnacionales e internacionales, respecto a los cuales los EE.UU. necesitan socios cooperantes; asimismo, estos estados vecinos, plantean asuntos de derechos humanos y gobernanza democrática, así como humanitarios, que atraen la atención y la actividad de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales estadounidenses.

Segundo, el marco sugiere que gestionar correctamente sus relaciones con Brasil es una creciente prioridad en la política exterior norteamericana. Brasil es una importante plaza financiera para las inversiones norteamericanas, así como un mercado sustancial y potencialmente aún más importante para los bienes y servicios estadounidenses; una fuente de energía potencialmente importante; y especialmente, por la actual y en un futuro mayor significación de Brasil como actor global para hacer frente a grandes desafíos que van del cambio climático a la proliferación nuclear, del comercio a la energía, del mantenimiento internacional de la paz a la gobernanza mundial. México, Argentina y Chile, son también relevantes de diferentes maneras y en distintos grados en el orden del día mundial de los EE.UU., pero ninguno puede rivalizar con la importancia de Brasil.

Una tercera implicación del marco propuesto, es que muchos de los países latinoamericanos les importan a los responsables de la política exterior norteamericana sobre todo en la medida que presentan y/o ayudan a resolver problemáticas concretas, tales como narcóticos y delincuencia, enfermedades infecciosas, o la potencial explotación de una malograda gobernanza por parte de criminales internacionales o redes de potenciales terroristas. La retórica política y las representaciones diplomáticas, pueden tratar de encubrir la tendencia a enmarcar la política norteamericana principalmente como respuesta a peligros que los EE.UU. desean reducir o poner en cuarentena, pero es importante reconocer esta realidad.

Una cuarta implicación del marco sugerido para comprender los intereses norteamericanos en América Latina hoy, es que sus actitudes respecto a la presencia e influencia en las Américas de poderes extra hemisféricos son (o al menos deberían ser) muy diferentes a lo que han sido históricamente. En épocas pasadas, los creadores de las políticas norteamericanas daban prioridad absoluta a excluir o minimizar la presencia de poderes extra hemisféricos en las Américas, así como a prevenir el surgimiento o mantenimiento en el poder de movimientos políticos asociados o potencialmente asociados con tales poderes, en especial la izquierda política durante los años de la Guerra Fría. La influencia inercial de mentalidades anticuadas es evidente cuando algunos en los EE.UU., principalmente en el Congreso y en los medios, retornan a conceptos y lenguaje de la Guerra Fría, sustituyendo “comunismo” por “terrorismo”, poniendo énfasis en las “amenazas” de Irán, China y Rusia; o hablando oscuramente de “giro a la izquierda” o de “marea rosa” en América Latina. Pero estos comentarios están más destinados a sacar ventajas políticas nacionales, que a reflejar preocupaciones acerca de la política exterior actual.

Al gobierno norteamericano hoy ya no le preocupa mantener a la izquierda latinoamericana lejos del poder. Desde los 1960's hasta los 1980's hubiera sido difícil imaginar a Washington contemporizando con líderes latinoamericanos tales como Lula (o incluso Fernando Enrique Cardoso) en Brasil, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José Mujica de Uruguay, Mauricio Funes de El Salvador, Fernando Lugo en Paraguay o Leonel Fernández de la República Dominicana – todos ellos descendientes directos de partidos, movimientos y líderes, en contra de los cuales intervino EE.UU. en los 1960's. Los EE.UU. mantiene discrepancias con Hugo Chávez de Venezuela, Evo Morales de Bolivia, Daniel Ortega de Nicaragua, los Castro en Cuba, y otros, pero hay evidentes límites en la intervención de los EE.UU. contra ellos, y existe una cooperación práctica entre los EE.UU. y los gobiernos de todos estos países, incluyendo a Cuba. Nadie espera ver a los marines desembarcando en Caracas, o a la CIA asesinando a Chávez o a Morales; por la misma razón, es improbable que Venezuela interrumpa sus exportaciones de petróleo a los EE.UU., y Bolivia busca inversión internacional de los EE.UU. y de otros países para desarrollar sus reservas de gas natural y litio.

La presencia comercial y de inversiones de China en las Américas, excede hoy por lejos la de la Unión Soviética o Alemania en períodos anteriores, pero la presencia de China no suscita gran preocupación a la política norteamericana. El intercambio comercial de China con muchos países latinoamericanos fortalece las economías de estos países, ampliando de esta manera su potencial como mercados para los productos de los EE.UU. La presencia contemporánea de Rusia en las Américas, en parte comercial, pero también política y militar, tiene más que ver con los intentos rusos de demostrar que quieren ser tomados en cuenta en los escenarios internacionales (fundamentalmente respecto a otros asuntos), que con la presentación de cualquier desafío directo hacia los EE.UU. o sus intereses en el Hemisferio Occidental. Los esfuerzos de Irán por establecer vínculos con Venezuela, Brasil, Bolivia, Argentina, y potencialmente otros países, es el más significativo interés extra continental actual de la política de EE.UU., fundamentalmente porque los EE.UU. e Irán parecen estar en un claro rumbo de colisión, y por lo tanto se puede esperar que Irán utilice su presencia en las Américas para causarle problemas a los EE.UU.. Las opiniones difieren acerca de la urgencia y la magnitud de esta inquietud; las agencias de inteligencia que han sido acusadas de preparar los peores escenarios del caso, centran su atención en los presuntos vínculos de Irán con Hezbollah, Hamas y otros grupos islámicos, mientras que el Departamento de Estado y el Pentágono están algo menos preocupados.

En comparación con la época de la Guerra Fría y antes de ella, la actual política norteamericana hacia Latinoamérica y el Caribe, se concentra mucho menos en la geopolítica y la seguridad nacional o en el alineamiento ideológico. La competencia bipolar de la Guerra Fría, proporcionó un amplio marco conceptual a la definición de prioridades políticas, pero surgen con mayor frecuencia, inquietudes norteamericanas contemporáneas acerca de temas más concretos, los que son habitualmente presentados en contextos subregionales o nacionales específicos, y frecuentemente irrumpen en el orden del día, empujados por intereses y grupos de presión norteamericanos. Hoy en día, la formulación de políticas de EE.UU. en relación a América Latina, tiende a reflejar acciones y decisiones tomadas en otros escenarios sin importar sus impactos en América latina, para concentrarse en cuestiones prácticas de comercio, finanzas, inversiones, propiedad intelectual, migraciones, gestión de las fronteras, control de narcóticos, y respuesta a desastres o a enfermedades infecciosas; o involucrar a los latinoamericanos en la elaboración de un amplio abordaje de problemáticas globales tales como el cambio climático, la seguridad alimenticia, o la gobernanza mundial.

### **Desagregando las relaciones EE.UU. - Latinoamérica**

Por varias décadas, la tendencia en la formulación de políticas de los EE.UU. ha sido la de encuadrar políticas a escala regional, proyectando las inquietudes y experiencias de una sub región en el continente en su conjunto. La Alianza para el Progreso proyectaba las inquietudes y experiencias de la cuenca del Caribe sobre América Latina. Las políticas latinoamericanas de Nixon y de Kissinger estaban basadas, en gran medida, en sus inquietudes respecto a Brasil y Chile. El enfoque de Reagan hacia América Latina fue determinado por su punto de vista sobre América Central. La tendencia norteamericana a desarrollar políticas a escala regional se consolidó en los 1990's cuando administraciones de ambos partidos pensaron que las trayectorias de los diferentes países de Latinoamérica y el Caribe estaban convergiendo. Se pensó que con Chile indicando el camino, todos (excepto Cuba) irían avanzando hacia mercados libres, gobernanza democrática, políticas macroeconómicas sólidas, e integración económica regional.



Sin embargo, de hecho, los países latinoamericanos y del Caribe fueron avanzando en direcciones muy diferentes, planteando por lo tanto, distintos desafíos a las políticas norteamericanas. Estos caminos divergentes reflejan diferencias estructurales importantes entre los propios países de América Latina y del Caribe, incluyendo el nivel de sus características demográficas y de su interdependencia de EE.UU.; el grado y naturaleza de su apertura a la competencia económica internacional; la fortaleza de aspectos clave de la gobernanza, tales como los frenos y balances, rendición de cuentas y estado de derecho; la capacidad relativa del estado y de las instituciones más allá del estado, tales como los partidos políticos, los medios, las organizaciones religiosas y los sindicatos; y el grado en que se enfrentan al reto de incorporar a grandes poblaciones históricamente excluidas, especialmente pueblos indígenas y americanos afro latinos.

Hoy se observan distintos modelos de relaciones entre los EE.UU. y América Latina: aquel con los vecinos más cercanos a los EE.UU., en México, América Central y el Caribe; otro con Brasil, el país más grande y poderoso de la región, emergiendo rápidamente como poder mundial; el de las relaciones con los países del Cono Sur; y aquel con las naciones de la “Alternativa Bolivariana,” que difieren entre si pero están todos marcados por gruesas desigualdades, pobreza extrema, y polarización social y étnica.

La sociedad y economía de los Estados Unidos se han interrelacionado mucho más estrechamente con México y los países de Centroamérica y el Caribe, ante todo como resultado de la masiva migración hacia los EE.UU., y luego por la creciente integración económica funcional, en particular, de los mercados laborales. Las grandes diásporas mexicana, centroamericana y caribeña, conjuntamente con la integración de la producción de todos estos países a los procesos de manufactura de empresas con base en los EE.UU., han cambiado de manera irreversible la naturaleza de los vínculos entre EE.UU. y sus más cercanos vecinos. Estos vínculos han sido reforzados a su vez, por una histórica transformación de actitudes y supuestos, especialmente en México, pero también en varias naciones de Centroamérica y el Caribe, acerca de la naturaleza y futuro de las relaciones con los EE.UU. Lo que era impensable antes de 1990, políticas nacionales concientes para inducir a una mayor integración y cooperación con los EE.UU., resulta ahora ampliamente aceptado en México y en otros lugares de la cuenca del Caribe, como necesario cuando no, inevitable.

La frontera entre los EE.UU. y sus vecinos más cercanos es porosa. Personas, bienes, dinero, armas pequeñas, narcóticos e ideas, fluyen fácilmente de ida y de vuelta a través de las fronteras formales. El sesenta por ciento de los mexicanos tiene familiares en los Estados Unidos, y un quinto de la fuerza laboral se agrupa al norte de la frontera. Los envíos de dinero desde su diáspora ascendieron a más de U\$S 25 billones en 2008, casi tanto como la inversión extranjera directa; en la mayor parte de Centroamérica, Haití y la República Dominicana, los envíos por parte de los inmigrantes exceden la inversión extranjera y la asistencia extranjera sumadas. Las contribuciones de campaña y los votos de la diáspora son de una importancia crucial en la política del país de origen, mientras que los votos de los inmigrantes naturalizados juegan un creciente rol en las elecciones norteamericanas. Las pandillas juveniles y los líderes criminales, socializados en las calles y cárceles de los EE.UU., están causando estragos en sus países de origen, en muchos casos, después de haber sido deportados de los EE.UU., mientras que las pandillas latinas afectan la vida en Los Angeles, Phoenix, Chicago y New York. Las cambiantes leyes migratorias de los EE.UU., y procedimientos más estrictos de vigilancia de las fronteras, pueden reducir el ritmo de entrada de inmigrantes no autorizados, pero es improbable que cambien las causas, fuentes y magnitud de los flujos globales de migración.

Durante los últimos cincuenta años, y especialmente desde los 1980's, México y las naciones caribeñas y centroamericanas se han integrado cada vez más dentro de la órbita de EE.UU., tanto por tendencias demográficas y económicas subyacentes, como políticas, tales como NAFTA, y el DR/CAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de la República Dominicana y Centro América). Usan el dólar como su moneda informal y en algunos casos formal; el destino de casi todas sus exportaciones es EE.UU.; dependen abrumadoramente del turismo, la inversión, las importaciones y la tecnología estadounidenses, absorben la cultura popular y las modas norteamericanas, pero también influyen en la cultura popular del continente, y muchos se desarrollan como jugadores de baseball para las Ligas Mayores norteamericanas. Ellos tratan con las redes criminales que operan simultáneamente en los EE.UU. y en la región. Envían médicos, odontólogos y enfermeras, por no hablar de cosmetólogas, y peluqueros, a practicar a EE.UU., y proporcionan servicios odontológicos y médicos al "turismo médico" de los Estados Unidos. México, Centroamérica y los países del Caribe, envían muchos emigrantes hacia el norte, y están aceptando a muchos jubilados norteamericanos como residentes permanentes. Los ciudadanos transnacionales y redes, crecen en importancia en todas partes de la región. Todas estas tendencias regionales terminarán afectando, en el largo plazo, a Cuba; en realidad, en muchas de estas dimensiones, Cuba de hecho, está más comprometida con los EE.UU. de lo que se reconoce o admite en cualquiera de ambos países.

Los problemas que se derivan directamente de esta interpenetración única y crecientemente mutua entre los Estados Unidos y sus vecinos más cercanos - tráfico de armas, drogas y personas, inmigración, protección del medio ambiente y salud pública, respuestas a desastres naturales, aplicación de la ley y gestión de fronteras - plantean desafíos particularmente complejos para la política. Estos asuntos "intermésticos" son muy difíciles de manejar, porque el proceso político democrático en los EE.UU. y en sus países vecinos, empuja a políticas de ambos lados, que a menudo resultan diametralmente opuestas a las que haría falta, para asegurar la cooperación internacional necesaria para administrar difíciles problemas que trascienden las fronteras. Los impulsos por colocar la responsabilidad por problemas de difícil solución del otro lado de la frontera, y afirmar la soberanía incluso cuando el control nacional es claramente insuficiente y de hecho imposible en la práctica, son recíprocos e interactivos. Mayor interdependencia no garantiza cooperación más estrecha, pero si no está bien gestionada, puede generar en su lugar, conflictos más intensos.

Los Estados Unidos ya no pueden tratar más con los países de su región fronteriza en base a un compromiso intermitente, haciendo caso omiso de ellos la mayor parte del tiempo, pero interviniendo por la fuerza cuando Washington cree que su seguridad está en juego. Existen quienes dentro de la comunidad política de EE.UU., y en México, Centroamérica y el Caribe, están comenzando a comprender la necesidad de desarrollar nuevos conceptos, actitudes, políticas, formas de gobernanza y normas e instituciones, para canalizar estas relaciones únicas y complejas. Este imperativo afectará profundamente las relaciones entre EE.UU. y América Latina durante los próximos años.

En los círculos políticos de EE.UU., Brasil es visto como un país crecientemente exitoso e influyente, con una población de más de 190 millones de habitantes y la octava economía del mundo. Se ha abierto ampliamente a la competencia internacional, ha modernizado su vasto sector agrícola, desarrollado industrias con mercados continentales e incluso mundiales y amplió la competitividad global de su ingeniería, finanzas y otros servicios. Brasil también fortaleció, lenta pero sostenidamente, tanto sus instituciones estatales como las no gubernamentales. Logró asimismo, un alto grado de previsibilidad, es decir, estabilidad de

expectativas acerca de las reglas de juego, y acerca de los procesos establecidos para cambiar dichas reglas. Forjó un cada vez más firme consenso centrista acerca de las grandes líneas de las políticas macroeconómicas y sociales, incluyendo la urgente necesidad de reducir las grandes desigualdades y aliviar la extrema pobreza, de continuar ampliando su amplia e influyente clase media en expansión, así como de mejorar la calidad de su educación, y el acceso a ella en todos sus niveles.

Brasil desempeña un rol creciente en las negociaciones internacionales sobre comercio, cambio climático, medio ambiente, salud pública, seguridad alimenticia, y propiedad intelectual. Es un activo líder del Sur Global, y trabaja en estrecha colaboración con China, India, y Sudáfrica en varios asuntos. Forma parte de las influyentes naciones de acelerado crecimiento del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), las queridas de los inversores internacionales y de los analistas políticos. Brasil está desarrollando vínculos con muchos otros países alrededor del mundo, incluyendo a Irán, y está más activo que nunca en las Naciones Unidas, el G-20, el G-8, el G-5 y otros foros multinacionales.

Brasil y Estados Unidos han tenido últimamente algunas remarcables desacuerdos, entre ellos, el desacuerdo en la cuestión de las sanciones a Irán del 2010. Han tenido diferentes perspectivas sobre cómo manejar el embrollo hondureño, cuando Brasilia interpretó la disposición de Washington a aceptar como legítimo el resultado de las elecciones llevadas a cabo por el régimen de facto de Micheletti, como la aceptación de un golpe militar. Brasil también efectuó planteos acerca del acuerdo entre Estados Unidos y Colombia para la construcción de una base militar, si bien para el 2010, habían resuelto estas diferencias lo suficiente como para alcanzar un nuevo acuerdo de seguridad mutua, por primera vez en décadas; aún cuando ambos países se han enfrentado por una variedad de asuntos económicos, desde la propiedad intelectual y productos farmacéuticos hasta los subsidios norteamericanos a los cultivadores de algodón y a los productores de etanol.

Las diferencias son naturales entre países grandes con diversos y complejos intereses, en los que la política exterior de ambos lados, es inevitablemente afectada por conflictivos intereses políticos internos, y por disputas económicas triviales. También es comprensible que estas diferencias son a veces, magnificadas por presunciones o resentimientos que reflejan mentalidades antiguas. En esta etapa, el desafío fundamental para las relaciones entre EE.UU. y Brasil, a pesar de las diferencias e historia, es la construcción de una mayor sinergia respecto a las principales cuestiones mundiales: el fortalecimiento de los regímenes de comercio, finanzas e inversión, desarrollo e implementación de medidas para afrontar el cambio climático; prevención y respuesta a pandemias; impedir la proliferación nuclear; reforma de los acuerdos de gobernanza internacional. Respecto a todas estas cuestiones, tanto Brasil como EE.UU. tienen mucho en juego. Sus intereses no son idénticos, pero son potencialmente compatibles. La tarea de la diplomacia es suavizar fricciones innecesarias y enfocarse con agudeza en cómo fortalecer los esfuerzos de cooperación entre ambos países, minimizando, mitigando y gestionando los conflictos. En Washington se reconoce cada vez más que esta debe ser una prioridad estratégica en los próximos años.

Ninguno de los países del Cono Sur está tan conectado o integrado con los EE.UU. como sus vecinos más cercanos, ni tampoco son tan grandes, poderosos y vinculados con el mundo, como Brasil.

Chile es la nación latinoamericana que participa más plenamente en la economía mundial, con las instituciones más fuertes, normas democráticas y prácticas más arraigadas. Ha logrado un amplio consenso en muchas políticas públicas claves, subyacente a un alto grado

de predictibilidad que atrae inversión, nacional y extranjera, libera energías de todo tipo y facilita simultáneamente la planificación estratégica por parte del gobierno y del sector privado. Habiendo superado la profunda polarización ocurrida en los años de Allende y Pinochet, Chile ha gestionado exitosamente varias transiciones políticas, incluyendo el acceso al poder en 2010, del primer presidente proveniente de la oposición a la Concertación, la que desplazó del poder a Pinochet en 1989. Chile exporta menos de un cuarto de sus exportaciones a EE.UU., y hay pocos emigrantes a EE.UU. u otros destinos. Varias empresas chilenas, competitivas a nivel internacional, operan por toda Latinoamérica y Asia, EE.UU. y Europa. La influencia internacional chilena, basada en su “poder blando” y en políticas concertadas, es mayor que lo que su tamaño, proezas militares o fortaleza económica por sí solos indicarían. Esto le ofrece a EE.UU. cuestiones y oportunidades comparables a aquellas de sus aliados más antiguos, basadas en intereses generalmente compartidos. Uruguay, por su parte, es un país mucho más pequeño pero también con fuertes instituciones políticas, que se relaciona con los EE.UU: de manera similar.

Argentina, por el contrario, ha tenido a través de los años una gran dificultad en construir consenso, fortificar sus instituciones, abrir su economía a la competencia internacional y lograr la estabilidad de expectativas y reglas claras de juego que resultan tan importantes para superar el cortoplacismo, facilitar el desarrollo económico, y un compromiso internacional consistente. Argentina ha participado activamente, desde hace muchos años, en los asuntos internacionales, primero como antagonista limitada de los EE.UU., luego como aspirante a colaboradora cercana durante la administración Reagan, después retomando la distancia por algunos años; luego cambiando una vez más a una estrecha alineación voluntaria con Washington; y más recientemente, regresando a poner una distancia relativa, sin obligarse a una oposición consistente. Estas fluctuaciones tienen mucho más que ver con los ritmos de la política argentina que con causas internacionales o políticas norteamericanas; su efecto neto sobre los EE.UU. ha sido disminuir la estatura argentina a un nivel proporcional a su distancia geográfica y confiabilidad esperable. La mejor analogía en las relaciones internacionales de los EE.UU. es con un país europeo de tamaño mediano, a menudo crítico de Washington, pero con poca influencia internacional.

Los países de la cordillera andina – Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia – cuentan en su conjunto con alrededor del 22% de la población de América Latina, apenas el 13% del PIB de la región, menos que el 10% de la inversión norteamericana, menos que el 15% del comercio legal entre EE.UU. y Latinoamérica, (en su mayor parte petróleo de Venezuela), pero casi toda la heroína y la cocaína importadas por los EE.UU. Todos los países andinos se ven afectados, en diferente pero alto grado, por severos problemas de gobernanza, instituciones políticas profundamente impugnadas, y la necesidad de integrar un gran número de ciudadanos históricamente excluidos, que viven en la pobreza o en la extrema pobreza, en muchos casos de origen indígena. En estos países, el mantra apoyado por Washington, de que los libres mercados y la democracia política se fortalecen y apoyan mutuamente en un poderoso círculo virtuoso, no se ha aplicado. La pobreza extrema, las grandes desigualdades, la exclusión masiva, el aumento de la conciencia étnica y de clase, las economías de mercado y la política electoral constituyen una combinación volátil, y han producido diversos e inestables resultados en las distintas naciones andinas.

- Colombia ha luchado contra sindicatos de narcóticos profundamente arraigados, movimientos guerrilleros de larga data y grupos paramilitares de vigilantes, todos los cuales desafían la soberanía efectiva del gobierno nacional. Las elites nacionales políticas y de negocios han apoyado los fuertes esfuerzos militares, respaldados por

los EE.UU. para reinstalar la autoridad del estado, con diverso, pero en suma positivo resultado en el tiempo.

- Bajo el carismático hombre fuerte Hugo Chávez, Venezuela se ha movido en una dirección diferente. Chávez basa su atractivo político en gran medida, interna e internacionalmente, en la oposición frontal a la globalización capitalista y al rol de los EE.UU. Ha tenido éxito en la movilización de un fuerte apoyo por parte de los no representados, pero se ha distanciado de la mayor parte del sector profesional, empresarial y tecnocrático del país, y enfrenta crecientes dificultades en la gestión de la economía, la lucha contra la delincuencia y la preservación de su apoyo popular.
- Bolivia ha experimentado la histórica aparición de una población previamente excluida y principalmente indígena de las tierras altas, que apoya vigorosamente la presidencia de Evo Morales, pero a costa de grandes divisiones regionales y una considerable incertidumbre acerca de cómo conectar el nuevo modelo político a las realidades económicas.
- Ecuador, con partidos políticos extremadamente débiles e instituciones políticas y elites profundamente desacreditadas, ha recurrido a un nuevo liderazgo de un tecnócrata de izquierda, que parece querer la cuadratura del círculo, criticando al capitalismo global, pero al mismo tiempo, buscando sus ventajas.
- Perú ha enfrentado, durante algunos años, poderosos desafíos anti sistema por parte de líderes políticos *outsiders*, populares sobre todo en las regiones meridional y oriental, las que atraviesan mayores dificultades económicas del país, pero ha utilizado la inversión extranjera y la integración económica internacional para producir un crecimiento suficiente como para paliar su atractivo, por lo menos hasta el momento.

Las relaciones de EE.UU. con los cinco países andinos han sido problemáticas, si bien se han vuelto en general positivas con Colombia y Perú, en estos últimos años. Para la política norteamericana, el desafío ha sido lidiar con cada una de las naciones andinas en sus propios términos, a los efectos de evitar enfrentamientos que pudieran facilitarles el convertirse en un bloque antagónico. Una espera atenta, más que una estrecha relación, es el modelo de política norteamericana respecto a las relaciones con Venezuela y sus asociados del ALBA, en la región andina y en otras partes.

Los Estados Unidos son y continuarán siendo un interlocutor importante para los países de América Latina y el Caribe, en tanto siga siendo la mayor economía del mundo, el más potente poder militar, el participante más influyente en instituciones multinacionales e internacionales, el nuevo hogar para tantos emigrantes de América, y la fuente de tanto “poder blando”. Mientras tanto, los países de América Latina y el Caribe, continuarán siendo de gran interés para EE.UU. en la medida en que ellos proporcionan valiosos mercados, espacios importantes para la inversión privada y excelentes fuentes de materiales y mano de obra; y que envían trabajo y mantienen vínculos con sectores demográficamente crecientes y políticamente participativos en los EE.UU.; que representan campos de prueba para la gobernanza democrática y las economías de mercado; y que son participantes activos de la comunidad internacional, capaces de influir en temas que van desde el cambio climático hasta pandemias y la proliferación nuclear.

Las relaciones interamericanas continuarán siendo conformadas por desafíos y oportunidades globales, por desarrollos regionales y subregionales, así como por presiones y demandas internas, tanto en los EE.UU. como en los diferentes países de América Latina – mucho más que por grandiosos proyectos, categorías académicas o retóricas facilistas. Las relaciones

entre los EE.UU. y América Latina son complejas y multifacéticas, no fácilmente captadas en frases generales o simples paradigmas. Ni una asociación global, ni una profunda hostilidad general, caracterizan a las relaciones interamericanas hoy en día, ni es demasiado probable que alguno de estos extremos prime en un futuro previsible. Las relaciones entre EE.UU. y Latinoamérica son mucho más variadas y contradictorias de lo que solían ser. La mutua importancia del día a día de muchos países de Latinoamérica respecto a EE.UU., y viceversa, ha aumentado, mientras que la presencia oficial y el poder de apalancamiento del gobierno norteamericano han disminuido significativamente. Esta paradoja estructurará las relaciones de EE.UU. con América Latina en los próximos años.