

Notas sobre las relaciones de América Latina con EE.UU.

Gustavo Fernández Saavedra¹

Resumen

Las relaciones de América Latina con EE.UU. nunca fueron lineales ni fáciles. El desencuentro y la suspicacia fueron más fuertes que la cooperación y la confianza. Este artículo proyecta los datos de una relación económica y política que volvió a recomenzar, otra vez, el 20 de abril de 2009, en la Cumbre de Trinidad Tobago, cuando el Presidente Obama conoció a sus pares situados al sur del río Bravo. En ese escenario, sin renunciar a los intereses que Estado Unidos reivindica para sí, reconoció en su discurso que el mundo ha cambiado” y que Estados Unidos debía “cambiar con él”.

Summary

Latin America's relations with the United States were never linear or easy. The misunderstanding and suspicion was stronger than cooperation and trust. This article reports the facts and projects data from an economic and political relationship that started over again on April 20, 2009, at the Summit of Trinidad and Tobago, when President Barak Obama met with his peers south of the Rio Bravo. In this scenario, without sacrificing the interests that the United States claims for itself in the international system, he acknowledged in his speech that “the world has changed” and that the United States should “change with it.” The article's author suggests that the focus of these changes in relation to Latin America is based on mutual respect, autonomy and regional and clear economic and productive relations.

1 Abogado. Excanciller de la República de Bolivia.
Correo electrónico fernandezgusta@gmail.com

La huella histórica: entre el intervencionismo y la resistencia

He escogido citas de conocidos académicos norteamericanos, para iniciar el trabajo y resumir, en pocas palabras, la forma en la que los Estados Unidos juzgan la naturaleza de sus vínculos con los países que se extienden al sur del Río Grande.

Kissinger dice, “los imperios no tienen necesidad de balance de poder”. “No tienen interés en operar **dentro** de un sistema internacional. Aspiran a ser **el** sistema internacional. Esta es la forma en la que los Estados han conducido su política exterior con América Latina” (Kissinger, 1994).

Por su parte, Wesson escribe: “Latinoamérica ha sido y es todavía una región en la que el poder de los Estados Unidos ha sido predominante, una suerte de imperio informal, sin anexión o control legal y sin la presencia militar que ha caracterizado la esfera soviética en Europa oriental (Wesson, 1982). Y Whitaker recuerda que “la característica dominante de la política norteamericana en el Hemisferio ha sido la del intervencionismo” (Whitaker, 1976).

El instrumento principal de esa política fue la doctrina Monroe, formulada en 1823, con el doble propósito de oponerse –si fuera necesario con las armas-- a cualquier intento de intervención de las potencias europeas en el Hemisferio Occidental y de dejar abierta la puerta del expansionismo norteamericano en el continente.

Por un buen tiempo, la política expansionista de Estados Unidos en Norteamérica, Centroamérica y el Caribe fue explícitamente territorial. Los Estados del Norte miraban al Canadá para expandir su frontera industrial. Los del Sur, a Florida, Texas, México, Centroamérica y el Caribe, para ampliar el espacio vital de su régimen esclavista. Una de sus principales figuras políticas afirmaba rotundamente “todo el continente norteamericano está

destinado por la Divina Providencia a ser poblada por una sola nación, una sola Unión Federal” (Quincy Adams, citado en Kagan, 2006). En esa lógica, todo Norteamérica --incluyendo Canadá, México, Cuba y Puerto Rico-- formaba el dominio “natural” de los Estados Unidos (por cierto, todavía hoy mira a la zona como su área de influencia inmediata).

Más tarde, sus acciones se encaminaron a consolidar su presencia hegemónica y a ejercer influencia militar, económica y política en todo el Continente. Con ese objeto, desarrolló una forma de relación que implicaba la dependencia tecnológica, doctrinal y política de las fuerzas armadas de la región. La influencia económica fue, inclusive, de mayor alcance. Su objetivo era asegurar acceso a las materias primas y recursos naturales del sur, garantizar su condición de mercado casi cautivo para las exportaciones norteamericanas y preservar la región para sus inversiones y empresas. La influencia política se proponía implantar los valores y orientaciones de su propio sistema, pese a que los norteamericanos no confiaban mucho en que los hispanoamericanos poseyeran condiciones para un buen gobierno democrático, ya que “el poder arbitrario, militar y eclesiástico, estaba impreso en su educación, en sus hábitos y en sus instituciones” (idem).

Sus principales iniciativas hemisféricas, se enmarcaron siempre en esas líneas básicas, con los ajustes que correspondían a periodos históricos diferentes. El *Pacto Panamericano*, promovido por el Presidente Wilson; la política de *Buena Vecindad* de F.D. Roosevelt; la *Alianza para el Progreso* de Kennedy y el *ALCA* de Clinton, son los hitos más destacados de una relación compleja y complicada, que ya se aproxima a los dos siglos.

Si el intervencionismo fue el signo de la política estadounidense, la resistencia lo fue de la política latinoamericana.

Los países del sur, alertas a los riesgos que una relación asimétrica representaba para su soberanía política y autonomía económica, respondieron con la visión de la integración latinoame-

ricana, concebida como un medio para contrapesar el poderío norteamericano y equilibrar el juego. Como era de esperar, Estados Unidos, a su vez, aguantó cuanto pudo la puesta en marcha de esos planes y sólo comenzó a tolerarlos, de forma limitada y condicional, en el periodo de la Alianza para el Progreso, cuando procuró contraponer el cambio progresista y gradual al impulso revolucionario de Cuba.

De esa forma, la relación económica entre Estados Unidos y América Latina, estuvo marcada por la contradicción entre libre comercio, libre empresa y apertura, de un lado, y proteccionismo, nacionalismo e integración regional, del otro.

En el plano de la seguridad, hubo menor espacio para la contrapropuesta. En la doctrina Monroe, Estados Unidos asumió, de manera unilateral, la tutela del Hemisferio. Después siguió el camino de los acuerdos regionales, en los que predominaban los intereses de seguridad de los Estados Unidos. Entre ellos destacan el Pacto Interamericano de Defensa y la coordinación de la respuesta militar a la amenaza de subversión comunista durante la guerra fría, que trajeron las conocidas secuelas de apoyo a gobiernos autoritarios, guerra sucia y ejércitos mercenarios. Concluida la guerra fría, la atención de seguridad se orientó primero a los planes de lucha contra el narcotráfico y, después de los atentados del 11 de septiembre, a la guerra contra el terrorismo. También en estos casos se asumía que la acción colectiva debía ajustarse a las directivas de la política norteamericana.

Esas son las manifestaciones más conocidas y relevantes de la política norteamericana de seguridad en el Continente, hasta fines del siglo veinte.

El momento imperial

Al término de la guerra fría la hegemonía estratégica y militar Estados Unidos era indiscutible. Era la única potencia con la capacidad y la ambición de ejercer primacía global. En la conocida

expresión de Fukuyama, parecía el fin de la historia, el arribo del reino indiscutido de la democracia representativa y de la economía de mercado, en su versión desregulada y ortodoxa.

Michael Ignatieff recogió esa visión mítica de la superpotencia con estas palabras: “es la única nación que patrulla el mundo a través de cinco comandos militares, que despliega plataformas de combate en alerta en cada océano, que garantiza la supervivencia de países como Israel y Sud Corea, que empuja las ruedas del comercio global y que llena las mentes y los corazones del planeta con sus sueños y deseos”.²

Por cierto, esa potencia imperial no estaba dispuesta a aceptar desafíos a su hegemonía. La nueva doctrina de seguridad nacional, publicada en la estela de los atentados del 11 de septiembre de 2002, afirma textualmente “el poder global americano no puede ser ni desafiado, trabado o inmovilizado. Los Estados Unidos reservan para sí el derecho de decidir quienes pueden ser sus enemigos y la manera en que debe tratar con ellos. No pueden permitir que ninguna otra nación resista su primacía. Nunca” (Stephens, 2003).

Fue, inclusive, más allá, cuando consignó, por sí y ante sí, el “cambio de régimen” --el establecimiento en otras naciones de un sistema político que se acomodara a sus intereses-- como un objetivo legítimo de su política exterior, comenzando en Afganistán e Irak. Desde luego, en esa lógica no podía admitir que sus decisiones dependieran de la opinión de otras naciones o de la aplicación de los mecanismos e instrumentos del sistema internacional. Por eso rehusó someter sus decisiones a la aprobación del Consejo de Seguridad y prefirió la “alianza de los dispuestos” a la acción colectiva sancionada en la Carta de Naciones Unidas.

Esa doctrina puso punto final al sueño de que el uso de la fuerza podía someterse a la ley internacional, la gran utopía del siglo

2 The Burden. New York Times. January 5, 2003

veinte. Afectó, sobre todo, el rol del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la legitimación colectiva del uso de la fuerza.

Sin embargo, a poco andar, la realidad demostró que todo poder tiene límites, incluyendo uno tan grande como el que acumuló la superpotencia. En esa lista están las restricciones financieras que, aunque tolerables en el gigantesco tamaño de la economía norteamericana, no dejan de ser inmensas (el costo de la guerra en Irak superó hace tiempo los cien mil billones de dólares); las restricciones operativas, porque está claro que se tendría que recurrir el sistema del reclutamiento forzoso para mantener el ritmo de los compromisos de presencia militar norteamericana en el planeta; las restricciones de legitimidad, ya que la acción unilateral de los Estados Unidos provocó una seria reacción negativa en la comunidad internacional, comenzando por la de sus aliados europeos; las restricciones que le impone su propio sistema democrático, en cuanto quedó claro que la opinión pública rechaza esta política.³

Pero hay algo más. Reapareció el viejo sentimiento aislacionista entre los estadounidenses. La opinión de que los Estados Unidos debe ocuparse de sus propios asuntos y dejar que los otros países arreglen sus problemas, llegó a niveles semejantes a los que alcanzaron luego de la derrota de Vietnam (en el orden del 42%, según la encuesta PEW, publicada en el *New York Times* del 17 de noviembre de 2005). En las palabras de John Mueller (2005) “el impacto del deterioro del soporte no concluirá cuando termine la guerra. Al despertar de las guerras de Corea y Vietnam, el público norteamericano desarrolló una profunda aversión a embarcarse otra vez en esas empresas. Un sentimiento similar —un “síndrome de Irak”—parece estar creciendo ahora

3 La encuesta del *Washington Post* del 4 de noviembre de 2007, registra que el 60% de los entrevistados está convencido que su país se equivocó al ocupar Irak y el 55% que la Administración mintió deliberadamente a los ciudadanos estadounidenses para provocarla. El 64% desaprueba la gestión del Presidente y el 75% quiere un cambio radical de dirección.

y tendrá importantes consecuencias para la política exterior de los Estados Unidos, años después de que el último batallón americano deje suelo iraquí”.

En ese escenario, la administración norteamericana no tiene muchas posibilidades logísticas y financieras ni apoyo de opinión pública para nuevas operaciones de guerra preventiva de cambio de régimen. Esas acciones sólo podrían justificarse en emergencias extremas y ante formas de agresión directa, que no se avizoran en el horizonte. Por eso, su capacidad de intervención política directa disminuirá hasta que supere las dificultades de la coyuntura.

Pero todos esos problemas, que debilitan la administración y reducen su campo de acción en otros frentes, como el latinoamericano, no quieren decir que Estados Unidos haya dejado de ser la primera potencia mundial, no sólo en el plano estratégico-militar, sino, sobre todo, en el tecnológico y el económico. No hay señales de que esa primacía se encuentre amenazada. Por lo menos, así lo reconoce su principal competidor actual. En el número de septiembre-octubre de 2005 de *Foreign Affairs*, Wang Jisi, Decano de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Peking, señala que, aunque en el largo plazo, es inevitable la declinación de la primacía norteamericana y la subsecuente transición a un mundo multipolar, en el corto plazo, “es improbable que decline el poder americano y es improbable que cambie su rol dominante en el sistema internacional” (Jisi, 2005).

El neo antiimperialismo

En los años que siguieron a la caída del Muro de Berlín, Estados Unidos reafirmó su presencia hegemónica en el Continente. Se disipó la sombra de la presencia soviética. Se resolvieron los conflictos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La guerra sucia en América del Sur era un mal recuerdo. Ninguno de los países del Hemisferio representaba una amenaza inmediata y directa a

la seguridad estadounidense. En el plano económico, se pusieron en ejecución los programas de ajuste estructural del Consenso de Washington y se suscribió en Miami el Tratado del ALCA, con la presencia de todos los Jefes de Estado de la región.

Todo cambió después del 11 de septiembre de 2001. América Latina desapareció de las pantallas del radar de interés de Estados Unidos. Con la atención concentrada en el Medio Oriente, la primera potencia mundial relegó a un segundo plano la atención de los temas que definen su relación con el Hemisferio – droga, migración, desarrollo, democracia.

La autorización congresal al Ejecutivo para negociar acuerdos comerciales venció sin que se hubiera logrado concretar la iniciativa del ALCA o culminar las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial de Comercio. Del plan original de los Tratados bilaterales de Libre Comercio, sólo quedó el TLC con los países centroamericanos y los acuerdos con Chile, Perú y Panamá. Debilitó sus vínculos de cooperación y no tuvo iniciativas serias para contribuir a encarar los problemas de la desigualdad y la pobreza, cuyo agravamiento se puede atribuir a la aplicación del modelo de apertura económica que propició en los 90.

Simultáneamente, la imagen de Estados Unidos se dañó severamente en la opinión pública latinoamericana y mundial (que había acompañado con simpatía los primeros pasos de la lucha contra el terrorismo luego de los atentados del 11 de septiembre). Su capacidad política para influir en los acontecimientos en la región se deterioró. Declinó el liderazgo y la credibilidad de Estados Unidos en América Latina (Gamarra, 2007).

Perdió liderato moral, como lo atestigua, entre otras muchas muestras de opinión, la encuesta del Pew Research Center, publicada en el Estado de San Pablo del 28 de julio de 2007 y que, en las palabras Andrew Kohut, Presidente de esa organización, muestra que “hay una desconfianza global respecto del liderato norteamericano, que puede ser percibido por el apoyo generalizado a la retirada de tropas de Irak y al fin de las operaciones

de Estados Unidos y de la OTAN en Afganistán”. En la encuesta que reseña, 43 de los 47 países consultados están convencidos de que los Estados promueven la democracia sólo cuando les interesa. El apoyo a Estados Unidos en Alemania cayó de 78% a 30% entre 2000 y 2007; en Brasil de 56 a 44%; sólo el 16% de los encuestados argentinos y el 9% de los encuestados en Turquía tienen visión positiva de los Estados Unidos.

Juan Gabriel Tokatlián saca las conclusiones correctas cuando anota: “Washington se transformó en un actor que ya no concebía la primacía como una estrategia para preservar su preponderancia y obtener más ventajas del *statu quo* vigente, sino en un poder revisionista que pretendía re-fundar un nuevo orden de acuerdo a sus premisas y metas. Al cabo de cuatro años del fiasco en Irak, un creciente número de Estados pequeños, medios y grandes ha comenzado a re-evaluar su política exterior y de defensa. En este caso, el reacomodo estratégico se lleva a cabo bajo pautas más heterodoxas y heterogéneas que en el pasado: muchos países ya no optan por alternativas categóricas, sino que combinan formas de resistencia y colaboración, de convergencia y distanciamiento respecto a Estados Unidos” (Tokatlián, 2007).

Pero la cosa no quedó ahí. La ciudadanía latinoamericana se volcó contra el Consenso de Washington. Y el espacio que dejó el distanciamiento de los Estados Unidos, fue ocupado por gobiernos de izquierda legitimados por el voto popular. Las elecciones de 2005 y 2006 en Uruguay, Chile, Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Honduras, Costa Rica, México, Nicaragua, Brasil, Venezuela y Haití, llevaron al poder opciones que hubieran sido impensables o inviables, un par de décadas atrás. La significación histórica de esa mutación se revela en el hecho de que un dirigente sindical en el Brasil, un indígena en Bolivia, una mujer socialista en Chile, el Frente Amplio en el Uruguay,⁴ Chávez en Venezuela, el propio FSLN en Nicaragua, Correa en el Ecuador, el PSDR en

4 Tavaré Vasqués. 2004. Rompió 150 años de dominio de los Partidos Blanco y Colorado.

Guatemala, el FMLN en El Salvador, hubieran ganado las elecciones y asumido y ejercido el mando.

Tiene razón Daniel Erikson en sus reflexiones sobre las consecuencias hemisféricas de la doctrina Bush de acción preventiva: “lejos de revitalizar la presencia de Estados Unidos en la región, lo que ha conseguido es distraerla de los problemas hemisféricos, alienar a sus vecinos más próximos y dejar a Washington en mal pie para evitar que otros rivales ganen posiciones en lo que se consideró siempre su esfera de influencia directa. Y esto ocurre en el momento que Latinoamérica es más independiente y segura de sí misma y cuando los peso pesados del mundo en desarrollo buscan como cultivar alianzas con los países de la región” (Erikson, 2008).

En el comienzo del siglo XXI, las relaciones entre América Latina y Estados Unidos ingresaron en una nueva fase, más compleja que la del pasado, cuando las opciones parecían limitarse al sometimiento o la confrontación.

La globalización y las consecuencias del ingreso de China y la India al mercado mundial de productos básicos, abrieron nuevas opciones y horizontes a la América Latina, hasta entonces dependiente de los mercados – y de las decisiones de política— de Estados Unidos y Europa. Mejoraron los precios de sus exportaciones, disminuyó el peso de la deuda externa, aumentaron sus reservas monetarias y la región se benefició de un quinquenio de prosperidad, con alzas de crecimiento del producto y reducción de la pobreza. En esa misma medida, aumentó su margen de autonomía económica y política. Podía actuar sin las limitaciones y condiciones que le imponían los países y organismos que controlaban los flujos de financiamiento para el desarrollo.

Las manifestaciones de esa nueva conducta se fueron acumulando. Las candidaturas a la Secretaría de la OEA, apoyadas por Estados Unidos, no lograron mayoría y dieron paso a soluciones de consenso. La Cumbre Hemisférica de Buenos Aires marcó el fin del ALCA, para todo efecto práctico. En ocasión de la Cumbre del

Grupo en República Dominicana, todos los países latinoamericanos rechazaron explícitamente la doctrina de acción preventiva sustentada por Estados Unidos, a raíz del conflicto provocado por la acción militar colombiana en territorio ecuatoriano. La posición antinorteamericana de algunos países fue subiendo de tono y culminó con el cierre de bases militares, agencias de lucha contra las drogas y la expulsión de diplomáticos de Estados Unidos. En un abierto gesto de desafío, la flota rusa volvió al Caribe.

La crisis global

Hasta que reventó la burbuja financiera y desencadenó una crisis global gigantesca, sólo comparable a la de 1929.

Krugman la ha descrito así: “los detalles pueden ser insanaamente complejos, pero los fundamentos son bastante simples. El estallido de la burbuja inmobiliaria produjo grandes pérdidas para los que habían comprado activos respaldados por los pagos de las hipotecas. Esas pérdidas dejaron muchas instituciones financieras con demasiada deuda y poco capital para aportar el crédito que demanda la economía. Las instituciones financieras en problemas trataron de pagar sus deudas e incrementar su capital vendiendo sus activos, pero ese proceso produjo una mayor caída del valor de sus activos y redujo su capital todavía más” (Krugman, 2008).

Las cifras que pretenden cuantificar los daños desafían la imaginación. Las pérdidas en las garantías hipotecarias y en las pirámides de productos financieros que se levantaron sobre ellas, superarán los 1.4 trillones de dólares y los bancos europeos y americanos deberán recortar 10 trillones de dólares de activos, según el FMI.

Las bolsas se desplomaron. El índice Dow Jones se encuentra a fines de marzo cerca de los 7.500 puntos, luego de caer de más de 14.000 puntos en julio de 2008 a 6.600 a principios de marzo de 2009.

Las cifras de desempleo en el mercado norteamericano, publicadas el 3 de abril, muestran que se perdieron cerca de 6 millones desde que comenzó la crisis en diciembre de 2007 y que el total del paro, en el orden de 15 millones de desempleados, alcanza al 8.5% del mercado laboral, el índice más bajo en 25 años. Se da como un hecho que pronto superará el 10%.⁵

Es un incendio que salió del bosque y ahora quema todo lo que encuentra a su paso.

Y es una crisis global.

La crisis se expandió mundialmente por dos canales: contracción de los flujos financieros y reducción de los flujos de comercio. Como los mercados financieros están interconectados, las bolsas de Brasil y Corea cayeron en 60% (en datos a noviembre, después siguieron a la baja).

El crecimiento en el 2009 será el menor desde 1980. De acuerdo a las estimaciones del FMI, el producto mundial caerá entre 0.5% y 1% en 2009 y el de los países avanzados entre 3 y 3.5% (Wolf, 2009). En sus análisis la crisis costará a los países en desarrollo más de un trillón de dólares en crecimiento perdido. Añadirá 50 millones de personas a las que ya viven bajo la línea de la pobreza (menos de 2 dólares al día).

Inclusive China se frenó. La producción de acero en noviembre de 2008 mostraba una caída del 12% respecto del año anterior.

La Organización Mundial de Comercio estima que el comercio mundial caerá por primera vez desde 1982, en 9%⁶ y el Banco Mundial piensa que los flujos de dinero a los mercados de los países en desarrollo se contraerán en 50% respecto de 2007 (Samuelson, 2008).

Es el momento del pánico, tan irracional como la euforia que produjo las grandes burbujas financieras. Y todavía no se sabe cual será la intensidad y la duración de ese proceso de contracción económica y financiera. Algunos esperan que la recupe-

5 Washington Post. 6 de marzo, 2009

6 New York Times. Abril 3, 2009

ración comience el 2010, pero no parecen creer en sus propias predicciones. No lo dicen con mucha convicción. “El País” de Madrid anota a propósito: “John K. Galbraith decía que hay dos clases de expertos en economía: “Los que no tenemos ni idea y los que no saben ni eso”. El economista Martin Wolf del Financial Times se apuntó (en la reunión da Davos) al primer grupo: “Honestamente, no sabemos qué va a ocurrir”. “Pero lo seguro es que las próximas noticias van a ser peores”, replicó el *número dos* del FMI, John Lipsky”.⁷

Pero hay otras consecuencias que anotar. Una de ellas, tal vez la más importante, será el reajuste de la estructura productiva y financiera mundial. No se puede esperar que el mundo vuelva a ser el mismo después de este cataclismo. Esta es todavía la fase de la ayuda inmediata, cuando llegan los paramédicos y los equipos de rescate para buscar sobrevivientes entre los escombros. Después vendrán los grupos de evaluación de daños y de reconstrucción. Y sólo entonces se sabrá que sectores industriales y de servicios quedaron en pie, cuales tienen fallas estructurales o se desplomaron sin esperanza de recuperación.

Tampoco es razonable esperar que el sector financiero norteamericano recupere el espacio que perdió estos años. Por lo menos para los bancos de inversión y los hedge funds. Lo dijo, de manera explícita, Peter Steinbreck, Ministro de Finanzas de Alemania, en declaración al New York Times el 12 de octubre: “Estados Unidos perdió su condición de superpotencia del sistema financiero global”. Punto.

Esta crisis será la primera gran prueba de la globalización. Si cada país busca su propia solución será un desastre. La contracción del comercio mundial está llegando a niveles peligrosos (las exportaciones del Japón cayeron en 40%) y los planes nacionales de estímulo descansan en medidas de protección de la producción nacional. No parece que se vayan a repetir los errores colo-

7 El País. 1 de febrero, 2009.

sales que condujeron a la crisis de los años 30, pero la tensión nación-globalización será evidente.

Pero allí no quedarán la cosa. Cambiará la relación entre Estado y mercado, con predominio del Estado, en áreas distintas a la financiera. Reaparecerán instrumentos de política económica antes desacreditados o proscritos. Aumentarán subsidios, se controlarán o fijarán precios, se controlarán los flujos de comercio internacional y se pondrá limitaciones a la especulación en el mercado de futuros de los productos básicos. La economía se reactivará con medidas de corte keynesiano, con un papel destacado de la inversión pública en infraestructura.

Un economista norteamericano lo pone en estos términos: “Es el fin de una era. Sabemos que 2008, como 1932 o 1980, marca una línea divisoria para la economía y la sociedad norteamericana. Pero que está del otro lado es confuso en el mejor de los casos. La gran lección del año pasado es cuán poco entendemos y controlamos la economía. Esa ignorancia se alimenta ahora con la inseguridad, que es, a su turno, la que en realidad gobierna la crisis” (Samuelson, 2008).

La hora del cambio. Obama

Como se ha visto en las páginas precedentes, hace una década lo convencional era pensar en un mundo con una hegemonía norteamericana unipolar. Los neoconservadores norteamericanos llegaron a la conclusión de que EEUU era tan poderoso que podía hacer lo que quería y que los demás no tenían otra alternativa que seguirle.

Pero las cosas han cambiado. Para entender el poder y sus contextos en el mundo de hoy, Nye sugiere la metáfora de un juego de ajedrez tridimensional. En el tablero superior del poder militar, EEUU es la única superpotencia. En el tablero intermedio de las relaciones económicas, el mundo ya es multipolar. EEUU no puede obtener los resultados que quiere en comercio, lucha

contra los monopolios y otras áreas sin la cooperación de la UE, China, Japón y otros. En el tablero inferior de las relaciones transnacionales fuera del control de los gobiernos —pandemias, cambio climático, control del narcotráfico o terrorismo transnacional, por ejemplo— el poder está distribuido de manera caótica. Nadie ejerce el control (Nye, 2008).

La elección de Barack Obama, unida a la crisis económica global, marcó un punto de inflexión en los dos primeros niveles del tablero que menciona Nye. Abrió una nueva etapa en el sistema internacional.

Se ha escrito mucho sobre la trascendencia histórica de la elección del primer Presidente de Estados Unidos de raza negra. Para los efectos de este papel es más importante subrayar el cambio de manejo de sus prioridades y objetivos de política exterior.

Lejos de la arrogancia de la administración anterior, que se preciaba de que sus propias iniciativas definían los escenarios y parámetros en los que debían operar todos los actores del sistema internacional, Obama reconoció en su discurso de posesión que “el mundo ha cambiado” y que Estados Unidos debía “cambiar con él”.

Otra frase de ese discurso marcó el término de la doctrina unilateral de acción preventiva de Bush. Dijo “las generaciones precedentes derrotaron al fascismo y al comunismo no sólo con misiles y tanques, sino con alianzas robustas y convicciones firmes. Entendieron que sólo nuestro poder no puede protegernos ni nos da el derecho de hacer lo que nos plazca. En cambio, sabían que nuestro poder crecía cuando se lo usaba con prudencia. Nuestra seguridad emana de la justicia de nuestra causa, de la fuerza de nuestro ejemplo, de las cualidades de humildad y moderación”.

Buscó también restablecer el prestigio de la política exterior norteamericana —mellado por Guantánamo y Abu Grahیب— al afirmar que rechazaba “como falsa la elección entre nuestra seguridad (la de Estados Unidos) y nuestros ideales”, recordando que

“los padres fundadores, enfrentando peligros que escasamente imaginamos, redactaron una Carta que asegura el estado de derecho y los derechos del hombre, una Carta ampliada por la sangre de generaciones”.

Claro que no renunció a los intereses que Estados Unidos reivindica en el sistema internacional. Anotó “nosotros no pedimos disculpas por nuestro modo de vida y no cejaremos en su defensa” y agregó “para que aquellos que quieren imponer sus objetivos induciendo al terror y la carnicería de inocentes, les decimos que ahora nuestra voluntad es más fuerte y que no podrá ser quebrada. Ustedes no pueden eliminarnos y nosotros los derrotaremos”. No obstante, señaló que Estados Unidos extenderá la mano a los que están en el lado equivocado de la historia, “si son capaces de abrir el puño”.

Su acciones posteriores —plazo para la retirada de las tropas de Irak, oferta de negociación con Irán, apertura al diálogo con Siria, fecha para el cierre de Guantánamo— confirman ese cambio de política. Luego de su reunión con Medvedev en Londres, el primero de abril, se anunció la visita del Presidente norteamericano a Moscú en el mes de julio y la decisión de firmar un nuevo tratado de reducción de armas nucleares antes de fines de año, en un claro signo de cambio de tono en sus relaciones. Si el tema de su encuentro con el presidente ruso fue el estratégico, la conversación del mismo día con Hu Jintao de China —que los comentaristas calificaron como el G-2— giró esencialmente en torno a los asuntos de la crisis económica global, en cuya solución ambos son actores imprescindibles. El comunicado confirmó el viaje de Obama a Beijing en el segundo semestre de este año. Los resultados de la cumbre del G-20 marcaron una clara afirmación de la posición multilateralista de la nueva administración en el escenario económico mundial.

Estados Unidos-América Latina

Miremos ahora al efecto combinado de esas dos fuerzas —Obama y la crisis— en la relación de Estados Unidos y América Latina.

Los precios de las materias primas se desplomaron en una escala y con una rapidez que sorprendió a todos. Se descontaba que, al promediar el año 2009, la recesión en los países industrializados y emergentes provocaría contracción de la demanda y caída de los precios de los commodities. Sin embargo, cuando los precios del petróleo y los minerales se derrumbaron en el último trimestre del 2008, quedó en claro que los analistas no habían tenido en cuenta el impacto de la especulación financiera en el comercio a futuro de materias primas. Se desinfló la burbuja de commodities y el petróleo cayó de 145 dólares a 45 dólares (en enero 2009) el barril, en cuestión de meses. Los precios de los minerales le siguieron de cerca.⁸ Los de las materias primas agrícola tuvieron un descenso menos pronunciado y agudo.

Ahora se sabe que los precios continuarán deprimidos lo que queda del 2009 y que comenzarán a mejorar lentamente (a principios de abril de 2009 el barril de petróleo llegó a 48 dólares). Pero, también, que no volverán a los niveles del primer semestre de 2008.

Las secuelas de esa caída obligarán a moderar las expectativas de los países de América Latina. Se reducirán los precios y volúmenes de sus exportaciones a los mercados de Estados Unidos, Europa y el Asia. La contracción económica interna vaciará pronto las reservas acumuladas en los años de vacas gordas y se requerirán flujos de financiamiento externo, ahora más escaso y caro, mucho antes de lo que se esperaba. Y se necesitará, otra vez, inversión extranjera directa para la explotación de los sectores estratégicos de la economía, en energía, minería, agricultura y servicios de comunicación.

8 El precio de la tonelada de cobre cayó de 9000 dólares en julio 2008 a 3000 en febrero y 4000 en marzo 2009.

Ahora bien, esa reformulación del espacio de las relaciones interamericanas – y no hay que olvidar al Canadá – requiere un acuerdo con una nueva Administración, cuya llegada parece marcar un punto de inflexión en la historia de Estados Unidos. Los planteamientos de transformación con los que Obama ha llegado al poder coinciden en varios aspectos, inclusive los simbólicos, con los que formularon los dirigentes latinoamericanos, que encabezaron el cambio de tendencia política regional, en los procesos electorales que vienen del 2003.

Pero la aproximación ideológica – o teleológica – que debiera facilitar ese nuevo diálogo hemisférico, tropezará con las realidades impuestas por la crisis norteamericana. El aumento inevitable del proteccionismo comercial, la reducción de la demanda de trabajadores migrantes, las restricciones financieras, provocarán la caída de las ventas latinoamericanas a Estados Unidos, de las remesas de los emigrantes, de los flujos financieros y de turismo. Y, en esa medida, colocarán factores de tensión en una negociación que tampoco puede reclamar un lugar prioritario en las preocupaciones de Obama.

La relación hemisférica requiere un nuevo marco, sin embargo. Y en esa dirección se avanzará, con todas las dificultades y limitaciones.

Las expectativas de América Latina y Estados Unidos sobre la naturaleza y prioridades de sus relaciones son dispares, como puede esperarse de regiones con posiciones tan distintas. Los temas pueden ser comunes, pero las perspectivas con las que se abordan son muy diferentes.

Sugiero observar unos tres o cuatro temas de particular importancia para la región, con la advertencia de que tampoco es posible hablar de una sola América Latina. Por cierto, describo tendencias, no acontecimientos.

El primero puede calificarse de subjetivo, pero tiene una enorme importancia. Es el respeto. El trato a la región como un continente maduro, con graves problemas, pero con capacidad y

posibilidades de enfrentarlos. Por eso Calderón reaccionó como reaccionó cuando en los pasillos de Washington se comenzó a hablar de México como “Estado fallido”. América Latina está cansada de recibir sermones sobre como debe manejar su economía o enfrentar el narcotráfico, para citar dos casos, sobre todo ahora, en medio de una crisis en la que los predicadores demostraron la enorme hipocresía de sus lecciones.

El segundo tema, derivado del anterior, es el propósito de ampliar el espacio de autonomía política y económica de la región frente a Estados Unidos, pese a las restricciones que vienen con la crisis global. No se trata de reducir el rol de Estados Unidos en la región –que, en ocasiones, pudo ser hasta contraproducente o irritante o, como lo anota el documento del Diálogo Interamericano (Interamerican Dialogue, 2009) -- sino que los países latinoamericanos asuman sus propias responsabilidades. Sin la tutela sofocante de la potencia global. América Latina tratará de mantener los espacios de coordinación política, como el Grupo de Río y Unasur, pese a todas sus limitaciones institucionales, que le permitieron enfrentar y controlar sus conflictos, bien o mal, como ocurrió la crisis colombo-ecuatoriana-venezolana y en la crisis boliviana. Eso no quiere decir que vayan a desaparecer los mecanismos del sistema interamericano, como la OEA, sino que probablemente se buscará negociar una nueva división del trabajo y otra asignación de áreas y funciones.

Me imagino que algo semejante ocurrirá –y tal vez con mayor rapidez – en relación con los organismos de financiamiento del desarrollo. Es cierto que la disminución de las reservas y los excedentes comerciales harán impracticable la idea de fundar el Banco del Sur, pero la CAF ya adquirió la presencia y solvencia que la califican para desempeñar el papel de un Banco propiamente regional, con políticas y prioridades determinadas por América Latina. Desde luego, esa nueva CAF no sustituirá al BID y al Banco Mundial, pero será indispensable también un reacomodo de cargas y objetivos.

El tercer tema es el económico y comercial. América Latina necesita, ni cabe duda, de flujos de inversión y tecnología de Estados Unidos y acceso al mercado de ese país para sus exportaciones. No hay intención de ninguna de las partes de revivir el ALCA y mucho menos en medio de la crisis actual. Pero se requiere un marco institucional y jurídico para abrir el camino de una relación mutuamente productiva y aceptada. La región parte del principio de que una sana relación económica es aquella que beneficia a ambas partes y no espera “ayuda” filantrópica o caritativa. Pero ha resistido sistemáticamente, en la medida de sus recursos y posibilidades, es el uso de los flujos financieros y los acuerdos comerciales como instrumentos para imponer una visión de la economía y de la política, mucho más cuando sabe, como sabe ahora, que las prescripciones que se le recetaban estaban hechas más a la medida de los intereses del médico que los del paciente.

Los asuntos que afectan de manera más próxima el interés nacional de los Estados Unidos en América Latina, se pueden agrupar en torno a sus relaciones con tres países.

México es el primero, como siempre. Por razones propias, vecino, socio de NAFTA, alrededor suyo se condensan dos grandes temas hemisféricos, migración y narcotráfico.

Es bien sabido que los flujos migratorios latinos a Estados Unidos son un componente central de la agenda económica y política bilateral con México y los otros países centroamericanos y caribeños. Las remesas de los emigrantes, en el orden de los 70 mil millones por año, superan los flujos de inversión y en algunos casos inclusive los de exportación, para varias naciones de la zona. Y el renacimiento del chauvinismo, el rechazo a la migración “morena”, el escándalo sobre la necesidad de preservar la identidad anglosajona ante el asalto de los valores latinos y las prácticas gubernamentales restrictivas de los Estados Unidos (cuyo símbolo es el Muro en la frontera con México) han enturbiado seriamente el clima de las relaciones políticas en el área (Huntington, 2004).

El tema es suficientemente grave por si mismo, pero es muy alta la posibilidad de que la crisis la oscurezca todavía más. Los primeros afectados por el desempleo en Estados Unidos son los emigrantes latinos, como lo muestran las estadísticas. Los que permanezcan en el país del Norte lo harán en condiciones precarias y no podrán remitir remesas. Agravarán los problemas de sus países de origen si se ven obligados a regresar. Y los que quieran cruzar la frontera para buscar trabajo se encontrarán con barreras y rechazo.

En muchos países de América Latina y el Caribe, pero especialmente en México, el crimen organizado es la principal amenaza a la seguridad ciudadana y, en algunos casos, a la estructura institucional. Administra negocios enormes al margen de la ley (¿50-100 billones de dólares?); su organización tiene configuración militar, ha infiltrado la Policía, las Fuerzas Armadas y los servicios de seguridad y ha penetrado profundamente los partidos políticos, el Congreso y en ocasiones el propio Poder Ejecutivo. El narcotráfico y la delincuencia organizada alcanzan características dramáticas en la zona, por sus imbricaciones con el tráfico de personas, la fractura de los vínculos familiares, la ruptura del tejido social. Éste no es un problema exclusivamente mexicano, pero aquí están instaladas las principales redes de comercialización de la droga procedente de América del Sur, en los mercados de Estados Unidos y Canadá. Tan grande es su proyección, que ha relegado a Colombia a la periferie de la discusión en Washington.

En ocasión de su visita a México, el 26 de marzo, Hillary Clinton reconoció que la “insaciable demanda (de Estados Unidos) por drogas ilegales alimenta el tráfico de drogas” y que su “incapacidad para controlar el contrabando ilegal de armas a través de nuestras fronteras para las bandas criminales causa la muerte de oficiales de policía, soldados y civiles (en México)”.⁹ Reconoció, de manera explícita, como ya había sido hecho en las Cumbres

9 New York Times. 26 de marzo, 2009

de Cartagena y San Antonio, el principio de la corresponsabilidad entre países productores y consumidores.

Esas declaraciones son la expresión de un saludable y necesario cambio de enfoque en los Estados Unidos sobre su política externa, al mismo tiempo que se anuncian modificaciones igualmente sustantivas en la política doméstica contra las drogas. Ambas dejan abierta, por fin, la puerta de la negociación constructiva de una política conjunta con América Latina sobre el narcotráfico y el crimen organizado, que se construya a partir de la experiencia de una política fracasada.

La relación de Estados Unidos con Cuba es un factor crítico en su política con los gobiernos de postura más radical de América Latina. Claro que Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador no representan ninguna amenaza a la seguridad económica y política de Estados Unidos. Sin embargo, al promediar el 2008, Venezuela procuró crear un nuevo eje geopolítico con Rusia e Irán, que se sustentaba en el poder del petróleo y que implicaba la garantía del poder nuclear ruso para los regímenes de Cuba y Venezuela. Ese movimiento, que traía de vuelta los fantasmas de la guerra fría y la confrontación Este-Oeste, podía alterar de manera sustantiva el cuadro de seguridad continental. Por eso despertó inmediata resistencia en Estados Unidos e inquietud en Brasil y otros países latinoamericanos. En todo caso, una vez que Rusia sintió las consecuencias de la crisis global y el derrumbe de los precios del petróleo, esos planes cambiaron de rumbo y dieron paso a los acuerdos suscritos en Londres entre los Presidentes Medvedev y Obama y el compromiso de reunirse pronto en Moscú, que tal vez marque la apertura de una nueva etapa de diálogo y, eventualmente, de cooperación entre las dos potencias. Desde luego, la proyección de poder de Irán se dañará más que la de Rusia. Y ambos datos limitarán la dimensión global que Venezuela procuraba dar a la revolución bolivariana y tendrán influencia en el curso de los acontecimientos en el Caribe y América Latina.

Probablemente, Cuba sea la única nación socialista del mundo, tanto en la economía como en la política. Cuando cayó el Muro,

Rusia y los países de Europa del Este adoptaron el sistema democrático y la economía de mercado. China y Vietnam mantuvieron el régimen de partido único, pero abrazaron la economía capitalista. Todos cambiaron, menos Cuba.¹⁰ El siglo pasado, un novelista ruso escribió un libro titulado “El deshielo”, para describir la resquebrajamiento de la estructura autoritaria del poder soviético. La metáfora no es la más apropiada para describir la situación de una isla del Caribe, pero no encuentro otra a la mano. La Revolución envejecida ya no puede agitar el sentimiento idealista de la juventud del mundo como lo hicieran los barbudos que bajaron de Sierra Maestra, hace cincuenta años.

Se han creado las condiciones para el cambio, sin duda alguna. Se especula sobre varias alternativas. Socialismo de mercado a la vietnamita. Democracia liberal a la polaca. Capitalismo de estado con democracia de partido hegemónico, a la rusa o venezolana. Pero cualquiera sea la modalidad, la inminencia de la modificación de rumbo se anuncia en las visitas a La Habana de mandatarios latinoamericanos de todos los colores y posiciones políticas. Y se percibe en el comportamiento de la cúpula del gobierno cubano, que denuncian inquietud y dudas frente a la posibilidad de que Obama cambie de estrategia, abandone la fracasada política de estrangulamiento de Cuba y rompa el status quo de décadas.

Una nota del *Washington Post* describe un amplio movimiento, integrado por la Cámara de Comercio y otros grupos empresariales, varios Estados de la Unión y grupos de derechos humanos, que abogan por un cambio sustantivo en las relaciones con Cuba y que proponen la democratización de Cuba como objetivo, no como precondition. En esa línea de pensamiento, Richard Lugar, el republicano de mayor rango en el influyente Comité de Relaciones Exteriores del Senado, en carta del pasado 30 de marzo, enviada al Presidente Obama, plantea que se designe a un Envia-

10 Inclusive Venezuela, Bolivia y Nicaragua, que abanderan el socialismo del siglo XXI, proclaman que su poder nace del voto democrático y aplican una modalidad caudillesca de capitalismo de Estado.

do Especial que inicie contactos directos con el gobierno de la isla y que concluya la oposición de Estados Unidos a la participación de Cuba en la OEA, con el argumento que el mantenimiento del embargo a Cuba, que ya lleva 49 años, no sólo afecta las relaciones con América Latina, Europa y las Naciones Unidas, sino que “socava los intereses políticos y de seguridad de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental”.¹¹

Si México y Cuba son relevantes por las razones que se han anotado, Brasil es uno de los puntos centrales de la política latinoamericana de Obama. Está en entre las ocho economías del mundo y es por cierto una de las potencias emergentes más importantes. Es socio estratégico de la Unión Europea, miembro del G-20, aliado cercano de China y la India. Es la mitad de América del Sur, en territorio, población y producto. Y agrega un sistema político democrático, enriquecido por el aporte popular que trajo el Partido de los Trabajadores. Todo eso explica que Lula haya sido el primer presidente latinoamericano —y uno de los primeros del mundo— en reunirse con Obama en la Casa Blanca (luego de la posesión).

El notorio interés de Estados Unidos en Brasil se explica por esas razones, pero radica fundamentalmente en tres objetivos: estabilidad regional, energía y negociaciones económicas y comerciales globales.

Brasil ha dejado hace algún tiempo la lucha por el liderazgo regional. No lo necesita para su proyección global, le quita tiempo y le crea problemas. Pero sí ejerce con interés el papel de consejero o el de mediador, colocado por encima de los países en dificultades o en controversias. Y para Estados Unidos es el interlocutor ideal para comparar notas y políticas, ya que está en el interés de ambos la estabilidad política y económica en el Hemisferio. Es el trato de la potencia global con la potencia regional, que tiene sus propios objetivos e intereses. Ya no es la misión de intermediario que se estilaba en la década de los cincuentas.

11 Washington Post. Abril 4, 2009

Estados Unidos comenzó buscando la asociación con Brasil en el terreno de la bioenergía, en el que la potencia suramericana ocupa posiciones de punta, sobre todo en etanol. Pero después del descubrimiento de la provincia petrolera y gasífera de Santos, el rango de posibilidades se ha ampliado mucho. Estados Unidos mira ahora a Brasil como fuente de aprovisionamiento de petróleo y gas, más confiable que otros vendedores regionales. Y esa perspectiva tiene connotaciones geopolíticas y políticas trascendentes.

Por último, es difícil exagerar la importancia de la relación económica, tecnológica y comercial entre los dos países y el papel de Brasil en la rearticulación del sistema económico internacional e internacional. Es un país en desarrollo situado en el hemisferio occidental con proyección y diálogo con las potencias emergentes del Sur en Asia y África. Ya ha venido jugando un rol central en las negociaciones de la ronda comercial de Doha y sólo puede esperarse que aumente su protagonismo en G-20, el nuevo escenario de las decisiones globales.

Bibliografía

- ERIKSON, Daniel P, 2008, "Requiem for the Monroe Doctrine". Current history. February 2008
- GAMARRA, Eduardo, 2007, *Bolivia on the brink*. Council of Foreign Relations Press. No. 24. February.
- HUNTINGTON, Samuel, 2004, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, Estados Unidos.
- INTERAMERICAN DIALOGUE, 2009, *A second chance. US policy in the Americas*. March, 10
- JISI, Wang, 2005, "China's Search for stability with America". Foreign Affairs. September. October.
- KAGAN, Robert, 2006, *Dangerous Nation: America's Place in the World from its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*. Hardcover: octubre.

- KISSINGER, Henry, 1994, *Diplomacy*, Simon & Schuster, Estados Unidos.
- KRUGMAN, Paul, 2008, "Gordon Does Good " New York Times Published: October 12.
- MUELLER, John, 2005, "The Iraq síndrome". Foreign Affairs. November.december.
- NYE, Joseph S. 2008, *The powers to lead*. Oxford University Press.
- SAMUELSON, Robert J. 2008, "Humbled by Our Ignorance", New York Times December 29.
- STEPHENS, Philip, 2003, Financial Times. Published: March 6.
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel, 2007, "El Cono Sur y sus relaciones internacionales: un espacio de cooperación para América del Sur" (mimeo)
- WESSON, Robert (editor), 1982, U. S. *Influence in Latin America in the 1980s*, New York, Praeger.
- WHITAKER, Arthur P., 1976, *The United States and the Southern Cone*, Cambridge, Harvard University Press.
- WOLF, Martin, 2009, Financial Times. March 22.

Periódicos

- New York Times, January 5, 2003
- Washington Post, March 6, 2009
- El País, 1 de febrero, 2009.
- New York Times, March 26, 2009
- Washington Post, Abril 4, 2009