

Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos

A diferencia del pasado, Estados Unidos ya no puede imponer tan fácilmente su voluntad en América Latina. Al llamado «giro a la izquierda» sudamericano se ha sumado una serie de reconfiguraciones globales tendientes a crear un mundo multipolar. Eso ha provocado una reducción de la importancia de EEUU para la región y ha abierto la posibilidad de nuevas alianzas más allá del «mundo occidental». Aunque EEUU seguirá siendo un jugador central, una América Latina madura y más segura de sí misma podrá ver la inevitable articulación de su economía y su cultura con la del Norte sin los complejos y temores del pasado.

GUSTAVO FERNÁNDEZ

■ Lecciones de la historia

América Latina, de México a la Patagonia, conforma una identidad cultural de hábitos, prácticas, pensamientos, valores, visiones religiosas e idiomas comunes, una manera propia de entender el mundo —«de vivir y de morir», para usar las palabras de Octavio Paz—, que contrasta nítidamente con la sajona, que predomina en Estados Unidos. La lejanía entre ambas culturas es tan evidente que, nuevamente en palabras de Paz, «la conversación entre norteamericanos y latinoamericanos se convierte en un arriesgado caminar

Gustavo Fernández: político y diplomático boliviano. Se desempeñó como embajador de Bolivia en Brasil (1983-1984) y como cónsul general en Chile (2000-2001). Fue además ministro de la Presidencia (1989-1993) y ministro de Relaciones Exteriores (1979, 1984-1985 y 2001-2002). En 1989 fue candidato a la Vicepresidencia.

Palabras claves: imperialismo, autonomía, diversificación de las exportaciones, Doctrina Monroe, Estados Unidos, América Latina, China.

entre equívocos y espejismos. La verdad es que no son diálogos, sino monólogos: nunca oímos lo que dice el otro o, si lo oímos, creemos siempre que dice otra cosa»¹.

A esa fisura cultural se superpusieron las estructuras sociales y económicas heredadas de la Colonia. En el Norte, una economía capitalista dinámica –eslabón en la cadena de producción textil de Gran Bretaña– basada en el protagonismo de pequeños agricultores y colonizadores, dueños de su tierra. En el Sur, un régimen semifeudal de producción, fundado en la concentración de la propiedad de la tierra², la explotación y exclusión de los indígenas y el saqueo de los recursos naturales.

En los 70 años de anarquía de las guerras de la independencia y la formación de los Estados nacionales, América Latina se estancó, al tiempo que EEUU despegaba. A partir de entonces, la división del trabajo cambió de metrópoli. Los países latinoamericanos producirían materias primas para EEUU, en una ecuación que, en la formulación clásica de Fernand Braudel, «no puede ser descrita como un acuerdo concertado entre iguales y abierto a la revisión. Se establece gradualmente con una cadena de subordinaciones, cada una condicionando a las otras»³.

EEUU usó todos los medios para estructurar esa relación y para mantenerla. Recurrió a la ayuda directa, a los mecanismos de la cooperación financiera y técnica de los organismos internacionales –Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI)– y a las negociaciones del GATT y la Organización Mundial de Comercio (OMC) para cristalizar la lógica de las ventajas comparativas en la relación con América Latina.

El país del Norte se atribuyó temprano un rol dominante en el Nuevo Mundo. No solo debía excluir toda influencia europea en el hemisferio, tenía que ejercer supremacía económica y política en el espacio que quedaba vacío. Robert Kagan describe ese proceso en estos términos: «décadas antes de

1. O. Paz: *El laberinto de la soledad*, FCE, México, DF, 1993, p. 266.

2. En 1910, 75% de las familias estadounidenses eran propietarias de predios rurales; en México, 3%. Jorge I. Domínguez: «Explaining Latin America's Lagging Development in the Second Half of the Twentieth Century» en Francis Fukuyama: *Falling Behind*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

3. F. Braudel: *Civilization and Capitalism: The Perspective of the World*, Fontana Press, Londres, 1984, p. 48.

que la frase 'destino manifiesto' entrara en el léxico de la política exterior, la *lujuria del poder* [*lust for dominion*] era una fuerza incontenible en la política norteamericana»⁴. Así tomó forma la estrategia continental de expansión territorial, económica y política que habría de convertirse en el signo histórico de la relación de EEUU con el Sur de allí en adelante.

James Monroe razonaba así en 1801: «Aunque en las presentes circunstancias debemos restringirnos a nuestros propios límites, es imposible no mirar adelante a tiempos distantes, cuando nuestra rápida multiplicación se expandirá mucho más allá de esos límites, para cubrir todo el norte del continente, si es que no el sur, con gente hablando el mismo lenguaje, gobernado de la misma forma y con las mismas leyes»⁵. Sobre esa idea, para justificar la política de expansión, se construyeron la Doctrina Monroe y la del «destino manifiesto». Se buscaba, desde luego, conquistar territorio, poner término al monopolio comercial de España y abrir puertos y comercio, como lo recuerda Arthur Whitaker⁶. EEUU anexó el territorio de Texas en 1848, tomó el puerto de Veracruz en 1914 y ocupó el Distrito Federal en medio de la persecución a Pancho Villa en 1917, aventuras a las que deben sumarse las incursiones

militares en Puerto Rico, Nicaragua, Cuba, Haití, República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá, Grenada; siempre en ejercicio de la autoridad de intervención y protectorado que este país se asignó a sí mismo.

Henry Kissinger resumió:
«Los imperios no tienen necesidad de balance de poder. No tienen interés en operar dentro de un sistema internacional»■

Henry Kissinger resumió la esencia de esta visión en una frase: «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 que EEUU ha conducido su política exterior con América Latina»⁷. Con otras palabras, casi 200 años antes, John Quincy Adams afirmaba lo mismo: «No hay un sistema interamericano. Nosotros tenemos el sistema, nosotros constituimos la integridad del sistema»⁸.

4. R. Kagan: *Dangerous Nation*, Knopf, Nueva York, 2006, p. 131.

5. Citado por R. Kagan: ob. cit., p. 127.

6. A.P. Whitaker: *The United States and the Independence of Latin America. 1800-1830*, The Norton Library, Nueva York, 1964, p. 124 y ss.

7. H. Kissinger: *Diplomacy*, Simon and Schuster, Nueva York, 1994, p. 21. [Hay edición en español: *La diplomacia*, FCE, México, DF, 2001].

8. J. Quincy Adams, citado por R. Kagan: ob. cit, p. 162.

Si el libre comercio guió la política económica de EEUU en su relación con América Latina, el sistema democrático representativo fue la bandera que enarboló constantemente en el plano político. Su impulso idealista no fue muy lejos, sin embargo. Aceptó o promovió dictaduras militares o civiles, se alió con los dueños del poder y no tuvo inconveniente en forjar lazos duraderos con las oligarquías latinoamericanas. Y cuando era necesario intervenir, intervenía. Kagan recuerda que, en el siglo XIX, «oficiales en Londres y Washington asumían que, para ganar autoridad en América Latina, era importante y tal vez inclusive necesario afectar la forma de gobierno adoptada por las nuevas naciones latinas»⁹. Como se puede ver, la doctrina de «cambio de régimen» que Ronald Reagan aplicó en Centroamérica y George W. Bush en Iraq tiene raíces antiguas. Los republicanos actuaron con más frecuencia en esa línea, pero los demócratas tampoco la evitaron. En la opinión políticamente correcta de Robert Pastor,

la principal diferencia entre el lente conservador [del Partido Republicano] y el liberal [del Partido Demócrata], es que el primero tiende a ver las amenazas a la seguridad nacional más intensamente y el segundo trata de entender y responder mejor a los latinoamericanos. Eso no quiere decir que los conservadores no tengan interés ético o no comprendan los intereses latinoamericanos o que los liberales no se preocupen por el orden o no protejan la seguridad norteamericana, a veces por la fuerza. Significa simplemente que cada una de las perspectivas escucha diversas voces latinoamericanas y asigna distinto énfasis a las diferentes expresiones del interés norteamericano.¹⁰

■ Cambio de época

Al comenzar el siglo XXI ocurrieron varias cosas. El repliegue de EEUU, por el costoso error estratégico de la invasión de Iraq y la subsecuente crisis financiera de 2008, que arrastró a Europa y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pusieron en la mesa el debate teórico y la pugna política sobre el perfil del nuevo orden económico mundial –y el papel de sus protagonistas–. Hay quienes piensan que EEUU y China compartirán la cabecera de la mesa¹¹. Otros, que en el mediano plazo la supremacía china será inevitable¹². Finalmente, gana cuerpo la afirmación de que el mundo no será de nadie, que la emergencia de China y los BRICS no los

9. R. Kagan: ob. cit., p. 176.

10. R.A. Pastor: *Whirlpool: us Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton University Press, Princeton, 1992, p. 32.

11. Zbigniew Brzezinski: *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, Nueva York, 2011.

12. Arvind Subramanian: *Eclipse, Living in the Shadow of China's Economic Dominance*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, 2011.

convierte automáticamente en centro de poder, que se instalará un multipolarismo económico y político, en el que competirán varias opciones y en el que no predominará ningún paradigma¹³. Eso sí, se sabe que la competencia en el siglo XXI no será militar. Nadie disputa ese lugar a EEUU.

En el siglo XXI, gracias al impacto de la emergencia de China, se le abrieron nuevas opciones a Sudamérica, hasta entonces dependiente de los mercados –y de las decisiones de política– de EEUU y Europa¹⁴. En la primera década, mejoraron los precios de sus materias primas, las exportaciones de la región

La participación de EEUU en las exportaciones sudamericanas se contrajo de 30% a 18% entre 2000 y 2011, y las importaciones sudamericanas de EEUU cayeron de 55% a 30% ■

casi se triplicaron, disminuyó a la mitad el peso de la deuda externa, aumentaron sus reservas monetarias, se redujo sustancialmente la pobreza y la región se benefició de un periodo de desarrollo, con altas tasas de crecimiento del producto. Simultáneamente, se encogió el valor relativo de EEUU y Europa como fuentes de recursos financieros y tecnológicos y como mercados para los productos de exportación de Sudamérica. La participación de

EEUU en las exportaciones sudamericanas se contrajo de 30% a 18% entre 2000 y 2011, y las importaciones sudamericanas de EEUU cayeron de 55% a 30%. China se transformó en el primer mercado para las ventas de Brasil, Perú y Chile, en el segundo para Argentina, Paraguay y Uruguay, y desplaza cada día a la oferta estadounidense en las plazas sudamericanas¹⁵.

En el cruce de esas dos tendencias, Sudamérica cortó la cadena de la deuda externa y redujo el rol tutelar del FMI y el BID. De allí en adelante, languideció la influencia de EEUU en la región. La iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tuvo que archivarse (en su lugar se negociaron tratados de libre comercio con Perú y Colombia). La ciudadanía latinoamericana se rebeló contra el Consenso de Washington. En las elecciones que se llevaron a

13. Charles A. Kupchan: *No One's World: A Council of Foreign Relations Book*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

14. La proyección estadounidense en Sudamérica fue esencialmente política, económica y financiera. «EEUU envió tropas a la Cuenca del Caribe más de 20 veces, pero ni una sola vez a Sudamérica». R. Pastor: ob. cit., p. 24.

15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo*, ONU, Santiago de Chile, 2012, disponible en <www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/47981/P47981.xml&>.

cabo desde 2002 en Brasil, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y El Salvador, que se sumaron a los comicios que en 1998 llevaron a Hugo Chávez a la Presidencia de Venezuela, se impusieron opciones que hubieran sido impensables o inviables un par de décadas antes. Emergió Brasil y comenzó a proyectar su propia zona de influencia en la región, aunque su peso político dista de ser equivalente a su poder económico.

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) –las manifestaciones regionales más expresivas de la nueva época– son, ante todo, afirmaciones de independencia en las que el dato más importante es la ausencia de una silla para EEUU. Obedecen a una tendencia histórica, que viene de muy atrás y que ha tomado cuerpo en el siglo XXI, por la confluencia de los factores que se han mencionado antes. La referencia no será completa si no se mencionan los dos polos políticos regionales, el Mercado Común del Sur (Mercosur) –en el que la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) parece encontrar alero– y la Alianza del Pacífico, en los que cristalizan las visiones nacionalistas y liberales, respectivamente, con posiciones diferentes sobre el rol del Estado y el mercado, las instituciones democráticas y republicanas y las relaciones con EEUU. Esta potencia no es parte de la Alianza, pero las obligaciones jurídicas y la filosofía económica de los Tratados de Libre Comercio (TLC) la unen firmemente con sus miembros.

En el norte de la región, la realidad es diferente. México es el referente más importante para EEUU, por su tamaño, por su proximidad y por su historia. Esa relación está marcada por la separación y la cercanía. Los agravios de la historia contrastan con la lógica de la geografía y de los intereses económicos. Pese a la proximidad de los vínculos económicos, México hizo cuestión nacional del mantenimiento de su identidad cultural y su independencia política. Se alejó de EEUU en ocasión del golpe de Carlos Castillo Armas en Guatemala, la suspensión de Cuba en la Organización de Estados Americanos (OEA), la invasión de la República Dominicana, el golpe militar de Augusto Pinochet, la guerra civil en El Salvador, la Guerra de Malvinas y la invasión de Iraq, para mencionar algunos casos. No hay nada más equivocado y ofensivo que acusar a México de sometimiento a EEUU.

La economía es el otro componente de ese vínculo. En 2012, el comercio bilateral sumó más de 500.000 millones de dólares, pisándole los talones al de China. Las exportaciones de EEUU a México generaron más de seis millones de puestos de trabajo y superan en valor a las que se dirigen a Brasil, la

**La interdependencia entre
 ambos Estados avanza
 sin detenerse. Para Robert
 Kaplan, es la expresión de una
 tendencia de «innegable
 unificación del norte de México
 con el sudoeste de EEUU» ■**

India, Japón y Gran Bretaña juntos. A su vez, las exportaciones mexicanas a su vecino del Norte crecieron de 42.000 a 263.000 millones de dólares entre 1993 y 2011¹⁶.

La interdependencia entre ambos Estados avanza sin detenerse y crea un vínculo que, contra todos los pronósticos, no destruye la identidad ni

somete la sociedad y la economía mexicanas al designio imperial de EEUU. Es un proceso en el que la penetración demográfica y cultural de México en territorio estadounidense se contrapone a la incursión económica y tecnológica de EEUU en territorio mexicano. Para Robert Kaplan, es la expresión de una tendencia de «innegable unificación del norte de México con el sudoeste de EEUU»¹⁷, mientras que para Samuel Huntington prueba que la inmigración mexicana avanza hacia la reconquista demográfica de las áreas que los americanos tomaron por la fuerza en las décadas de 1830 y 1840¹⁸.

Con 50 millones de habitantes –un sexto de la población total–, los latinos son un elemento crítico en la transformación de la sociedad estadounidense y un factor de política interna de extrema importancia. Los 12 millones de votantes latinos (la gran mayoría de origen mexicano) derrotaron al Partido Republicano, decidieron la elección de Barack Obama en 2012 y forzaron la inclusión de la reforma migratoria en el primer lugar de la agenda legislativa y política de ese país. No es en absoluto arriesgado afirmar que su influencia seguirá creciendo.

■ **El horizonte**

Debe presumirse que EEUU no abandonará fácilmente las posiciones que mantuvo en América Latina y que hará todo lo necesario para retenerlas, en cuanto repare los errores de su política exterior y ponga en orden su economía. Lo atestigua la ofensiva diplomática del segundo mandato de Obama, con los encuentros del presidente con sus colegas de México, Colombia, Perú y Brasil, y con las misiones del vicepresidente Joe Biden y del secretario de Estado John Kerry en Costa Rica, Perú, Colombia y Brasil.

16. *Ibíd.*

17. R. Kaplan: *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, Random House, Nueva York, 2012, edición Kindle, pos. 5164.

18. S.P. Huntington: *Who Are We?*, Simon and Schuster, Nueva York, 2004, p. 221 y ss.

La declinación irreversible de EEUU ya se pronosticó otras veces y otras tantas la potencia recuperó el lugar que parecía haber perdido. Pero esta vez hay diferencias cardinales con otras coyunturas del pasado, que sugieren un cambio cualitativo en sus vínculos con América Latina. La contracción relativa de los flujos de comercio de la región con EEUU –en particular, los de Sudamérica– es un dato duro. Sudamérica diversificó sus opciones comerciales y no depende de la ayuda ni de los flujos financieros del BID o del BM. El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) es más grande que estas dos instituciones; la Corporación Andina de Fomento (CAF) se consolidó como institución financiera regional, y América del Sur fortalecerá tarde o temprano su propio Fondo de Reservas. Si el FMI actúa en el futuro, sin duda ya no podrá usar los mecanismos ni las recetas tradicionales.

Eso no quiere decir, ni mucho menos, que los vínculos económicos se vayan a cortar de un tajo. Se mantendrá la importancia de ese mercado para las exportaciones latinoamericanas. Por ejemplo, se anticipa que, en el futuro próximo, México y Brasil serán dos de los tres principales proveedores de petróleo de EEUU. La diferencia es que esta ya no es ni la única ni la más importante de las opciones (por lo menos en Sudamérica). En la otra dirección, la presencia de las corporaciones estadounidenses en el desarrollo latinoamericano es tanto o más grande que antes, desde México hasta Brasil y en todos los sectores: manufacturero, agrícola, minero y de servicios, y el mercado latinoamericano es más importante para EEUU que los de Europa y China.

En el plano político, a diferencia de lo que ocurrió en buena parte del siglo pasado, no existe una propuesta ideológica radicalmente alternativa, como la que encarnaban la Unión Soviética y el campo socialista. La democracia es la base de la legitimidad política en el continente y predomina la lógica de mercado, aunque con significativas diferencias de énfasis. El terrorismo de proyección global no tiene asiento en Latinoamérica. No se puede argüir que la seguridad nacional de EEUU esté directamente amenazada. La acción militar es impensable y, como ya se ha visto, la caja de herramientas económicas es más pequeña. Las posibilidades de intervención política en la región se limitaron y perdieron dramatismo. La dirección que tome un país la definen sus ciudadanos. La legitimidad democrática es muy difícil de romper, inclusive para EEUU. Se puede aislar a un régimen impuesto por la fuerza, pero no a una democracia. La apreciación estadounidense sobre el estado de estas relaciones se condensa en estas líneas del Informe Linowitz, del Diálogo Interamericano:

se han tornado más distantes. La calidad y la intensidad de los vínculos ha disminuido. La mayoría de los países de la región ven a EEUU como cada vez menos relevante para sus necesidades y con una capacidad declinante para proponer y ejecutar estrategias para resolver los problemas que los afectan. Los conflictos abiertos son raros y, felizmente, las tormentosas relaciones del pasado se han aquietado. Pero la relación EEUU-América Latina se vitalizaría con mayor energía y liderazgo. Los intereses compartidos no se persiguen tan vigorosamente como se debería, y se han perdido oportunidades para un compromiso más fructífero. Las iniciativas para revertir esas tendencias decepcionantes son escasas.¹⁹

La realidad irá enseñando a EEUU que no puede imponer su voluntad en la región y que tiene que admitir y compatibilizar con las suyas las visiones del Sur. América Latina, por su parte, madura y más segura de sí misma, podrá ver la inevitable articulación de su economía y su cultura con las del Norte, sin los complejos y temores del pasado. En ese juego dialéctico se escribirá la historia hemisférica de este siglo. ☐

19. Inter-American Dialogue: Informe Linowitz, Washington, DC, 2011.