

ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA, 1960-2010: DE LA PRETENSIÓN HEGEMÓNICA A LAS RELACIONES DIVERSAS Y COMPLEJAS

ABRAHAM F. LOWENTHAL*

EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS, cambios de gran trascendencia en América Latina y el Caribe, así como transformaciones igualmente destacadas en el interior de Estados Unidos y a todo lo largo de la arena internacional, han mudado de manera significativa las relaciones interamericanas.¹ Durante los años ochenta (conocidos como “la década perdida”), el declive económico de la región, junto con las reorientaciones más importantes de las políticas públicas, redujeron algunos aspectos de esa redefinición, mien-

* El autor quisiera agradecer los comentarios a una versión anterior de este trabajo de David Bernell, Mariano Bertucci, Kevin Casas Zamora, Jorge Heine, Jane S. Jaquette, William LeoGrande, Gabriel Marcella, Ana Margheritis, Juan de Onis, Andrés Rozental, Ronald Scheman, Lars Schoultz, Peter H. Smith, Pamela Starr, Juan Gabriel Tokatlian, Joseph Tulchin, Laurence Whitehead y Peter Winn.

¹ Por razones de espacio no puedo desarrollar de manera extensa los cambios fundamentales ocurridos tanto en América Latina como en el sistema internacional o en Estados Unidos. Discutí las transformaciones internas de Latinoamérica desde 1950 hasta finales de la década de 1980 en *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 1-26. Actualmente estoy preparando un ensayo sobre las transformaciones internas de 1960 a 2010 para mi próximo libro, “Rethinking United States-Latin American Relations”. Dos valiosas contribuciones recientes sobre el tema son Michael Reid, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America’s Soul*, New Haven, Yale University Press, 2008, y Sebastian Edwards, *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, Chicago, University of Chicago Press, 2010.

Un breve panorama sobre los cambios relevantes para América Latina en el sistema internacional desde el año 2000 es el artículo de Jorge I. Domínguez, “The Changes in the International System during the 2000s”, en Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 1-16. Éste es el volumen que completa la serie de diez libros que Domínguez y Fernández de Castro han dirigido sobre las relaciones bilaterales de Estados Unidos con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Perú, Venezuela, el Caribe y América Central, todos publicados por Routledge entre 2001 y 2010.

tras que aceleraron otros. Algo similar ocurrió tras el colapso de la Unión Soviética a principios de los años noventa, hecho que dejó a Estados Unidos como la única superpotencia en el mundo. Algunas de las tendencias subyacentes que ya habían comenzado a remodelar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante la década de los setenta se intensificaron nuevamente a partir de mediados de los noventa, reforzadas por nuevas tendencias, entre las que vale la pena mencionar importantes desarrollos en la estructura y funcionamiento de la economía mundial al igual que el ascenso de China.

El presente ensayo discute cómo la preeminencia de Estados Unidos en Latinoamérica ha sido reemplazada al paso del tiempo por patrones variados y complejos de interdependencia, cooperación y conflicto. En un primer momento destaca el extraordinario grado de dominio ejercido por los estadounidenses en casi todo el subcontinente durante la década de los cincuenta y los sesenta, para después discutir cómo y por qué comenzó a desvanecerse esa superioridad durante la década de los setenta. En seguida, se revisan las sucesivas respuestas, en ocasiones contradictorias, que ofrecieron los gobiernos en turno (desde el de John F. Kennedy hasta el de Barack Obama) al declive gradual de la influencia estadounidense en el mundo. El texto subraya tanto las continuidades más importantes como los cambios más significativos en las relaciones entre la superpotencia y el subcontinente a lo largo de medio siglo. En la última parte se desagregan los patrones cada vez más divergentes de las relaciones de Estados Unidos con varios países y subregiones, además de especular brevemente sobre su posible evolución futura. Si bien el análisis adopta una perspectiva estadounidense, también toma en cuenta los cambiantes intereses y percepciones de los países latinoamericanos.² Aunque el estudio se concentra en las relaciones intergubernamentales, reconoce el creciente papel de los actores no gubernamentales.

Un trabajo pertinente sobre los cambios dentro de Estados Unidos es el de Earl Fry, *Lament for America: Decline of the Superpower, Plan for Renewal*, Toronto, University of Toronto Press, 2010. Otros análisis importantes son los de Kevin Phillips, *Bad Money, Reckless Finance, Failed Politics and the Global Crisis of American Capitalism*, Nueva York, Viking, 2008, y John Kenneth White, *Barack Obama's America: How New Concepts of Race, Family and Religion Ended the Reagan Era*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009.

Hay aproximaciones valiosas sobre el cambiante papel de Estados Unidos en el mundo en Michael W. Hunt, *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007; Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and Geopolitics of the Twenty-First Century*, Nueva York, Knopf, 2002; y Fareed Zakaria, *The Post-American World*, Nueva York, Norton, 2008.

² Véase Hal Brands, *Latin America's Cold War*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, que ofrece un útil resumen de este periodo y en el que echa mano de fuentes primarias en archivos de casi toda América Latina.

ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS CINCUENTA Y SESENTA: DOMINIO EXTRAORDINARIO

En 1950, la presencia internacional de Estados Unidos estaba en su punto más alto. Apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, antes de la recuperación de Europa y Japón, Estados Unidos representaba por sí mismo más de un tercio tanto de la producción económica mundial como de las exportaciones internacionales; casi la mitad de la producción industrial y más de un tercio del gasto también del gasto total en defensa. Asimismo, el país aún poseía el monopolio, al menos virtual, de las armas nucleares, además de estar en el centro de un conjunto de alianzas militares vinculantes.³ Bajo el liderazgo norteamericano se establecieron e institucionalizaron el comercio global y los regímenes monetarios; el dólar había reemplazado al oro como la unidad de reserva internacional más importante. La recién creada Organización de las Naciones Unidas ubicó sus oficinas centrales en Nueva York, mientras que el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo –el Banco Mundial–, al igual que el Fondo Monetario Internacional, hicieron lo propio en Washington, como reconocimiento inequívoco de la preeminencia estadounidense.

Para finales de la década de 1950, algunos de los aspectos más sobresalientes de ese dominio comenzaron a difuminarse, si bien Estados Unidos siguió siendo, por mucho, el Estado más poderoso del mundo en casi todas las categorías. La fuerza de su posición era más evidente en América Latina: Washington extendió a todo lo largo de la región la sobresaliente presencia que tenía en los países de su frontera inmediata –México y las naciones centroamericanas y caribeñas.

Desde el punto de vista económico, prácticamente todo el subcontinente se movía en la órbita estadounidense. La porción de las exportaciones latinoamericanas que se enviaba a Estados Unidos alcanzó un máximo de 45% en 1958, tras crecer de manera sostenida desde un nivel de 12% en 1910. Por su parte, la cuota de importaciones provenientes del país del norte hacia los mercados del subcontinente llegó a 50% en 1950; diez años después aún era de 40%. En el sentido inverso, los bienes y servicios de países latinoamericanos representaron 37% de las importaciones totales de Estados Unidos en 1957, un incremento de 50% respecto del periodo anterior a la segunda conflagración mundial. En veinte años a partir de

³ La Unión Soviética probó su primer arma nuclear el 29 de agosto de 1949. Por ese tiempo, Estados Unidos tenía aproximadamente trescientas bombas nucleares. Para más datos sobre el dominio de Estados Unidos, véase Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, 3a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 114-115.

1945, la inversión privada estadounidense se quintuplicó en la región; ya para 1950 sumaba más de un tercio de toda la inversión privada directa estadounidense en el mundo. Las compañías de aquel país, desplazando a los competidores europeos, buscaban oportunidades en los sectores de manufactura y servicios para completar sus grandes inversiones en agricultura, extracción de recursos naturales y provisión de servicios públicos.⁴

La influencia política de la superpotencia también se extendió. Se creó un “sistema interamericano” que institucionalizaba *de facto* la supremacía estadounidense. En 1948 se fundó la Organización de Estados Americanos (OEA) a partir de la experiencia previa de la Unión Panamericana; la nueva y fortalecida institución estableció sus oficinas centrales en Washington, medida que reconocía y facilitaba el liderazgo estadounidense. El Tratado de Río de 1947 (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) formalizó una estrecha cooperación en materia de seguridad entre los países de América Latina. Una gran cantidad de mecanismos varios –programas escolares y de capacitación, consejos de defensa, ejercicios conjuntos, transferencias de armamento y similares– aseguraron una profunda influencia de Estados Unidos en asuntos de seguridad.⁵ Mediante la labor realizada en varios programas gubernamentales de asistencia económica y técnica a las actividades de las empresas, los sindicatos, las organizaciones religiosas y las instituciones, Estados Unidos moldeó el desarrollo educativo, agrícola e industrial de América Latina, al igual que la política económica de muchos países.⁶

⁴ Para datos sobre las exportaciones e importaciones entre Estados Unidos y América Latina, véase *Economic Survey of Latin America*, publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, o ECLAC por sus siglas en inglés). Véase también *Direction of Trade Statistics* para los datos sobre Estados Unidos; y para cada uno de los países de América Latina, los sumarios anuales de 1948 a 1960, publicados por el Fondo Monetario Internacional. Para datos sobre las inversiones estadounidenses en Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial, véase algunos volúmenes de U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, de octubre de 1951 a noviembre de 1972. Véase también Smith, *op. cit.*, p. 119.

⁵ Para finales de la década de 1950, los programas para vender o donar armas a América habían crecido tanto que casi todas las armas en uso en Latinoamérica eran manufacturadas en Estados Unidos. Véase Arms Transfers Database de 1950-1960 del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), disponible en <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>.

⁶ Para un estudio que destaca el papel de las corporaciones, sindicatos, organizaciones religiosas y fundaciones, véase Thomas F. O'Brien, *Making the Americas: The United States and Latin America from the Age of Revolutions to the Era of Globalization*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2007. O'Brien atribuye, con todo, a estos actores un grado de planeación estratégica y acción concertada que encuentro difícil de creer. Sobre la influencia de la Fundación Rockefeller, véase Marcos Cueto, *Missionaries of Science: The Rockefeller Foundation and Latin America*, Bloomington, Indiana University Press, 1994. Sobre el papel de Estados Unidos

En los años posteriores a 1945, buena parte de los Estados latinoamericanos y caribeños siguieron el ejemplo de Estados Unidos en sus relaciones con el resto del mundo. Washington obtuvo el apoyo decisivo de la región en el establecimiento y organización de la ONU, en tiempos en los que las naciones del subcontinente comprendían cerca de dos quintas partes de los miembros (veinte de cincuenta y uno) de la Asamblea General del organismo. Los gobiernos latinoamericanos se sumaron a Estados Unidos en la oposición al expansionismo soviético, en el apoyo a la creación de Israel, en la incorporación a “unidos por la paz” para malograr la invasión de Corea del Norte de la parte sur de la península en 1950 y en la suspensión del reconocimiento internacional a la República Popular China.⁷ Muchos líderes y clases dirigentes de la zona compartieron, o al menos apoyaron, las preocupaciones de Washington derivadas de la Guerra Fría y de los desafíos que la Unión Soviética planteaba, todo esto durante los años cincuenta y sesenta. Varios países establecieron relaciones diplomáticas con la URSS bajo presión estadounidense —como parte de los esfuerzos posteriores al conflicto armado mundial—; por esa misma razón aquellas mismas naciones rompieron esos vínculos durante la Guerra Fría. Para 1960, la Unión Soviética disponía de sólo tres embajadores en todo el subcontinente. Excepto por los territorios caribeños que mantenían sus vínculos primeros con las potencias coloniales europeas, ningún país latinoamericano sostenía relación internacional alguna comparable en trascendencia a sus vínculos con Washington.

No cabe duda alguna de que el predominio estadounidense provocó en ocasiones reacciones negativas. Más de treinta intervenciones militares en los países de la cuenca del Caribe durante las tres primeras décadas del

en los sindicatos laborales, consúltese Serafino Romualdi, *Presidents and Peons: Recollections of a Labor Ambassador in Latin America*, Nueva York, Funk and Wagnalls, 1967. Sobre los negocios de Estados Unidos, la mejor introducción es Mira Wilkins, *The Maturing of Multinational Enterprise: American Businesses Abroad from 1914-1970*, Cambridge, Harvard University Press, 1974. Sobre la influencia de los Estados Unidos en las políticas económicas latinoamericanas, véase, por ejemplo, Jon V. Kofas, *The Sword of Damocles: U.S. Financial Hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970*, Westport, Praeger Publishers, 2002.

⁷ Dieciocho naciones latinoamericanas secundaron la resolución de 1950 “Unidos por la paz”, que autorizó la respuesta militarizada de las Naciones Unidas a la invasión norcoreana de Corea del Sur. Esos países fueron: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El apoyo a la resolución de división para establecer el Estado de Israel fue menos avasallador, ya que cinco de las diez abstenciones fueron de naciones latinoamericanas (Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras y México), pero el resto de los países de América Latina votaron a favor y nadie se opuso. Véase los registros de votación de la Asamblea General de las Naciones Unidas para las resoluciones número 377 y 181 en el sitio de Internet de información bibliográfica de las Naciones Unidas: <http://unbisnet.un.org>

siglo xx dejaron como legado un sentimiento de animadversión hacia Estados Unidos; sensación que exacerbaron tanto la creciente presencia de la iniciativa privada norteamericana en la región, a finales de los años cuarenta y durante los cincuenta, como las actitudes dominantes por parte de expatriados y funcionarios (estadounidenses).⁸ A los habitantes de la región tampoco les gustó la tendencia estadounidense de posguerra, que consistía en dar por sentado el control sobre el hemisferio occidental. Durante y después de la Guerra de Corea, muchos latinoamericanos argüían que la política económica de Washington desatendía las necesidades de la región, al tiempo que minaba sus perspectivas de desarrollo.

Dado que los países latinoamericanos habían provisto a Estados Unidos de minerales estratégicos a bajo costo, apoyo diplomático e incluso en algunos casos de tropas —durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea—, Washington buscó un apoyo similar para su estrategia global de “contención” de la Unión Soviética. Por ejemplo, los miembros de la OEA, reunidos en Caracas en abril de 1954, adoptaron una resolución impulsada por Estados Unidos que proscribía al comunismo internacional del hemisferio. El gobierno norteamericano buscaba la aprobación de la resolución para legitimar la operación secreta que organizaría y ejecutaría dos meses después, y cuyo objetivo era derrocar al gobierno democráticamente electo y de inclinación izquierdista de Jacobo Árbenz, en Guatemala.⁹

Sin embargo, las prioridades propias del subcontinente ocupaban aún un lugar bastante bajo en la agenda de Washington. Tras aprobar la declaración ya referida en contra del comunismo en el seno de la OEA en 1954, los delegados latinoamericanos urgieron a Estados Unidos a considerar un “Plan Marshall” para la región. Empero, el secretario de Estado, John Foster Dulles, no se quedó en la reunión de Caracas el tiempo suficiente para escuchar esas propuestas, una vez que la propuesta anticomunista fuera aprobada, lo que provocó reacciones de ira en el subcontinente. Cuando Raúl Prebisch, director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dependiente de la ONU, presentó en la reunión anual del Consejo Económico y Social Interamericano de la OEA, celebrada en Washington en 1954, los alegatos de la zona para recibir más ayuda, créditos y estabilidad en los precios de las materias primas, así como la iniciativa para crear el Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno estadounidense desesti-

⁸ Alan McPherson, *Yankee No! Anti-Americanism in U.S.-Latin American Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 2003. Cf. Thomas F. O'Brien, *Making the Americas*.

⁹ La intervención secreta de Estados Unidos en Guatemala ha generado una extensa bibliografía. Para una guía y síntesis, véase Stephen M. Streeter, “Interpreting the 1954 U.S. Intervention in Guatemala: Realist, Revisionist, and Postrevisionist Perspectives”, *The History Teacher*, vol. 34, núm. 1, 2000, pp. 61-74.

mó y rechazó esas ideas.¹⁰ La clase política norteamericana tampoco prestó mucha atención a una propuesta que formulara en 1958 el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, para instituir un programa de desarrollo hemisférico que él mismo denominó “Operação Panamericana”. De hecho, varios funcionarios en Washington operaron tras bambalinas para bloquear cualquier consideración del plan de Kubitschek.¹¹

El creciente resentimiento contra Estados Unidos –en un principio concentrado en los círculos políticos, intelectuales y estudiantiles– se hizo evidente durante la visita del vicepresidente Nixon a la región en 1958. En Caracas y Lima, iracundas multitudes casi aplastan la limusina del dirigente, mientras que el hermano del presidente Dwight Eisenhower, Milton, corroboró con intensidad el estado de ánimo referido en un viaje de reconocimiento realizado ese mismo año.¹²

El desafío más espectacular al dominio estadounidense se produjo con el levantamiento de Fidel Castro en Cuba. Algunas actitudes iniciales de Washington ante el movimiento castrista fueron ambivalentes, incluso positivas en algunas áreas. Sin embargo, a escasos meses del triunfo del comandante en enero de 1959, se hizo evidente que este último buscaba escapar del dominio estadounidense, lo que conduciría irremediablemente a tensiones y conflictos en varios asuntos. Apenas un año después de su triunfo, Castro ya había nacionalizado varias compañías de propiedad estadounidense. Cuando Washington tomó represalias por estas acciones, eliminando la cuota del azúcar –que le permitía a la isla vender la inmensa mayoría de su producción azucarera a Estados Unidos a precios preferenciales garantizados–, Castro se volvió hacia la URSS. Las relaciones entre La Habana y Washington se volvieron cada vez más hostiles.¹³ Eisenhower autorizó una

¹⁰ Raúl Prebisch (1901-1986) fue una figura importante en la historia de América Latina y de sus relaciones con Estados Unidos, que ejerció una poderosa influencia intelectual y práctica en el análisis y las políticas. Junto con Fernando Henrique Cardoso y otros, ayudó a conformar la teoría de la *dependencia*, enfatizando cuánto de la realidad latinoamericana estaba condicionada por influencia exógena; asimismo buscó insistentemente la manera de impulsar la autonomía y autoridad de la región. Véase Edgar J. Dosman, *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008.

¹¹ Henry Raymond, *Troubled Neighbors: The Story of U.S.-Latin American Relations from FDR to the Present*, Nueva York, Westview Press, 2005, p. 113.

¹² Las protestas más violentas durante el viaje de Nixon ocurrieron en Perú y Venezuela, cuyos dictadores impopulares habían sido condecorados hacía poco por la administración de Eisenhower. Nixon también visitó Uruguay, Paraguay, Ecuador y Colombia. Véase Richard M. Nixon, *Six Crises*, Garden City, Doubleday, 1962; Milton S. Eisenhower, *The Wine is Bitter: The United States and Latin America*, Garden City, Doubleday, 1963; y Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-Communism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1988.

¹³ El proceso interactivo e iterativo por el que Cuba y Estados Unidos se dirigieron hacia

operación encubierta para derrocar al gobierno de Castro, plan que siguió adelante durante los primeros meses del mandato de John F. Kennedy (1961-1963) y que culminó con la fallida invasión a Bahía de Cochinos en abril de 1961.

Washington sí respondió al desafío de Castro, primero durante el gobierno de Eisenhower y después, incluso de manera más enérgica, durante el de Kennedy. En ambos casos se adoptó una doble estrategia: revertir el curso de los acontecimientos en Cuba (mediante sanciones económicas, sabotaje industrial, campañas de propaganda e incluso intentos de asesinato de Castro) y efectuar intervenciones preventivas en el resto del subcontinente. Como primeros pasos en esta última dirección, la administración de Eisenhower desistió de su oposición a los acuerdos internacionales sobre materias primas así como a la propuesta para crear el Banco Interamericano de Desarrollo, que fue constituido por fin en 1959.

El presidente Kennedy y su gabinete llegaron al poder decididos a reafirmar la influencia del país en el Hemisferio Occidental, así como a responder a lo que percibían como la amenaza de una creciente influencia soviética en la región. Ese peligro se vio acentuado por la promesa que hiciera el premier Nikita Khrushchev en enero de 1961, de que Moscú apoyaría las “guerras de liberación nacional” en los países en vías de desarrollo.¹⁴ El propio presidente tenía muy pocos conocimientos previos o interés personal en la región, lo cual no le impidió destacar su importancia durante la campaña electoral. El equipo del presidente diseñó en poco tiempo un plan comprehensivo,¹⁵ sirviéndose para ello del consejo de varias figuras

una profunda y mutua hostilidad es todavía tema de análisis y debate. Véase Richard E. Welsh, *Response to Revolution: The United States and the Cuban Revolution, 1959-1961*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985, y Thomas G. Paterson, *Contesting Castro: The United States and the Triumph of the Cuban Revolution*, Nueva York, Oxford University Press, 1995. Cf. Abraham F. Lowenthal y Pamela K. Starr, “The United States and the Cuban Revolution: 1958-1960”, un estudio de caso para la Pew Initiative on Diplomatic Training, producido para la Universidad de Pittsburgh en el Centro de Estudios Internacionales de la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad del Sur de California, 1988.

¹⁴ Véase Stephen G. Rabe, *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1999; William Taubman, *Khrushchev: The Man and His Era*, Nueva York, Norton, 2003, capítulo 17: “Khrushchev and Kennedy: 1960-1961”, pp. 480-506; y Arthur M. Schlesinger, *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1965, p. 114.

¹⁵ Raymond, *op. cit.*, p. 152; Jerome Levinson y Juan de Onis, *The Alliance that Lost its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress*, Chicago, Quadrangle Press, 1970; Richard N. Goodwin, *Remembering America: A Voice from the Sixties*, Boston, Little Brown Company, 1988, pp. 146-148; y Abraham F. Lowenthal, “United States Policy Toward Latin America: ‘Liberal’ ‘Radical,’ and ‘Bureaucratic’ Perspectives”, *Latin American Research Review*, vol. 8, núm. 3, 1973, pp. 3-25.

políticas prominentes de la región –principalmente de Centroamérica y del Caribe (incluido Puerto Rico)– al igual que de la opinión de numerosos académicos y especialistas estadounidenses en América Latina, aunque con poca participación o involucramiento por parte de los miembros del servicio civil de carrera o de la comunidad empresarial. El 13 de marzo de 1961, menos de dos meses después de la ceremonia de inauguración de mandato, el nuevo presidente reveló el proyecto de la “Alianza para el Progreso” durante una reunión de la OEA, frente a los embajadores de la región reunidos ahí, incluso con los preparativos clandestinos para la operación en Bahía de Cochinos en marcha. Aunque se anunció como una asociación, la Alianza se dio a conocer de manera unilateral.

La Alianza para el Progreso reflejaba una nueva manera de entender la naturaleza del desafío al liderazgo estadounidense en América Latina. Los arquitectos del proyecto reconocían el potencial revolucionario que conllevaban la extrema pobreza y la desigualdad, y que se acrecentaba por la represión autoritaria; asimismo, apoyaban el desarrollo económico y la reforma social como alternativas a la revolución o, lo que en aquel entonces quería decir lo mismo, a la adopción del modelo cubano. Los formuladores de políticas públicas en Estados Unidos creían que el avance de la economía llevaría a la expansión de las clases medias, a la reforma social, a mejorar la equidad, a democratizar la política y a afianzar la estabilidad. También consideraban, si bien de manera ingenua, que todos esos procesos iban de la mano unos con otros y que se les podía ayudar eficazmente desde fuera.¹⁶ El optimismo y el paternalismo caracterizaron el enfoque de la Alianza para el Progreso; se basaba en un impulso de largo plazo para apoyar a América Latina mediante la promoción de desarrollo económico y gobernanza democrática en toda la región.¹⁷

Cf. Rabe, *The Most Dangerous Area in the World*, y L. Ronald Scheman (ed.), *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Nueva York, Praeger Publishers, 1988.

¹⁶ Los fundamentos conceptuales de la Alianza provinieron en gran parte de la “teoría de la modernización” de los científicos sociales de la época, incluidos profesores destacados de Harvard y el Massachusetts Institute of Technology (MIT), muchos de los cuales entraron a la administración de Kennedy o se volvieron asesores cercanos. Entre ellos estaban: W. W. Rostov, cuyo *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge, Cambridge University Press, 1960) se convirtió en un manual para la Alianza; su colega del MIT, Max Millikan; y los profesores de Harvard, Lincoln Gordon y John N. Plank, entre otros. Para una discusión crítica sobre optimismo fácil de “todas las cosas buenas van juntas”, véase Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton, Princeton University Press, 1977. Cf. Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000.

¹⁷ Lars Schoultz ha escrito sobre la larga historia de esfuerzos de Estados Unidos para

La Alianza contemplaba una inyección de recursos públicos y privados que sumaba veinte mil millones de dólares a lo largo de diez años. Quienes diseñaron el proyecto esperaban incrementar el ingreso per cápita de los latinoamericanos 2.5% anualmente, lo cual permitiría mejorar la distribución del ingreso, eliminar el analfabetismo y reducir la mortalidad infantil a la mitad. La ayuda económica y el impulso político reforzarían las reformas democráticas, mientras que la proliferación de la ayuda militar y de los programas de entrenamiento disuadiría o derrotaría a los movimientos insurgentes. Conciliar el apoyo a las reformas y a los reformadores con la ayuda a las fuerzas armadas y la represión no era visto como un esfuerzo contradictorio, sino más bien como los dos lados de la misma moneda.

La Revolución cubana y posteriormente la Alianza para el Progreso, en tanto respuesta a la primera, empujaron a América Latina a los primeros lugares de la atención estadounidense. En los siguientes años, el número de funcionarios estadounidenses asignados a América Latina creció significativamente: diplomáticos, agentes de inteligencia, expertos en desarrollo, agregados militares y laborales, así como voluntarios de los Cuerpos de Paz. La presión que Washington ejercía obligó a celebrar elecciones, en ocasiones determinando el resultado; provocó que muchos ejércitos de la zona iniciaran programas de acción civil; alentó la creación de consejos nacionales de planeación, la adopción de reformas agrarias y, por último, forzó la devaluación de no pocas monedas. Estados Unidos negaba el reconocimiento diplomático y la ayuda económica, entrenaba y aprovisionaba a las unidades militares y de policía, además de determinar el contenido de lo difundido por los medios masivos de comunicación.¹⁸

En abril de 1965, más de veintidós mil marinos y paracaidistas del ejército desembarcaron en República Dominicana para impedir lo que el presidente Lyndon B. Johnson percibía como una potencial toma del poder “castrista-comunista”.¹⁹ Apenas dos días después de la ocupación de sus tro-

“apoyar” a América Latina, y sobre las actitudes paternalistas y algunas veces racistas en que dicho país se basaba. Véase Lars Schoultz, *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998. Cf. Thomas F. O’Brien, *Making the Americas*.

¹⁸ Para un detallado estudio de caso, véase Abraham F. Lowenthal, “Foreign Aid as a Political Instrument: The Case of the Dominican Republic”, *Public Policy*, vol. 14, pp. 141-160.

¹⁹ La “solicitud” de la República Dominicana por fuerzas armadas, redactada en inglés con la ayuda de un agregado militar estadounidense, provino de una junta militar constituida apresuradamente y que erigió su autoridad con apoyo frenético de Estados Unidos, después de un golpe de Estado que había derrocado al gobierno nacional. El hecho de que el voto final para alcanzar los dos tercios requeridos para establecer una “fuerza de paz interamericana”, que incorporaba a las tropas estadounidenses en el terreno, proviniera del delegado del gobierno dominicano derrocado, no impidió a la OEA conceder el apoyo solicitado.

pas, Washington fue capaz de reunir el apoyo necesario en la OEA para que se votara en sentido positivo la creación de una Fuerza de Paz Interamericana en Santo Domingo, a la que se incorporaría el contingente estadounidense. La invasión al país antillano acababa con más de treinta años de haber honrado el compromiso que hizo Franklin D. Roosevelt en 1934 para terminar con las intervenciones militares unilaterales en América Latina (si bien de vez en cuando se organizaban operaciones encubiertas).

En lugar de eso, la administración de Johnson reforzó y extendió la pretensión hegemónica, es decir, la idea de que América Latina es una esfera de influencia para Estados Unidos por derecho propio.²⁰ Los estrategas norteamericanos consideraban inaceptable la influencia sustancial en cualquiera de los países de la región de cualquier grupo político que basara su atractivo en oponerse a Estados Unidos, y mucho menos si cultivaban —o pudieran cultivar— vínculos estrechos con un poder amenazante extra hemisférico, como la Unión Soviética. Unos cuantos ejemplos dan una idea del color de las relaciones interamericanas en ese periodo. En Chile, Estados Unidos gastó en secreto al menos tres millones de dólares en beneficio de la campaña presidencial de Eduardo Frei, candidato democristiano en 1964, suma que superaba en términos per cápita lo gastado en cualquier elección previa en Estados Unidos. En Bolivia, durante las décadas de los cincuenta y sesenta, Washington mantuvo en la nómina de la CIA a varios miembros del gabinete, apoyó con recursos económicos equivalentes a un tercio del presupuesto nacional y redactó, en inglés, la ley de reforma agraria del país. En Guyana (Guayana Británica), a principios de los años sesenta, el gobierno estadounidense se infiltró en el movimiento obrero y empleó otros instrumentos de intervención encubierta para desbaratar el partido nacionalista de izquierda de Cheddi Jagan. En Brasil, Washington estaba tan impaciente por reconocer el derrocamiento del gobierno nacionalista de João Goulart en 1964 a manos del ejército, que envió sus felicitaciones incluso antes de que quedara instalado el nuevo régimen.²¹

La decisión de intervenir de Estados Unidos fue motivada por el mandato del presidente Johnson y sus asesores de no permitir una “segunda Cuba” en América Latina. Los oficiales estadounidenses exageraron el peligro de la situación sobre todo porque estructuraron sus procesos de recolección y análisis de datos sobre eventos ambiguos, siempre con este peligro fijado en sus mentes. Para un tratamiento completo de la intervención dominicana de 1965, véase Abraham F. Lowenthal, *The Dominican Intervention*, 2a. ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, y Piero Gleijeses, *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutionalist Revolt and American Intervention*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

²⁰ Véase Abraham F. Lowenthal, “The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption”, *Foreign Affairs*, vol. 55, 1976, pp. 199-213.

²¹ La bibliografía sobre las relaciones de este periodo entre Estados Unidos y Latinoamérica es extensa. Algunas de las fuentes más importantes de los casos mencionados en el texto

Durante los años sesenta, los altos funcionarios estadounidenses consideraban normal tener un papel destacado en los asuntos internos de los países de América Latina y del Caribe, así como un veto virtual en todas sus decisiones de política exterior. El aplastante poder norteamericano aseguraba que ningún movimiento considerado por Washington como hostil a Estados Unidos llegara con facilidad al poder o durara mucho tiempo en él. La excepción era Cuba, dirigida sagazmente por Fidel Castro y protegida por la alianza sin precedentes que había establecido con la Unión Soviética. Con la derrota de la fuerza invasora en Bahía de Cochinos en abril de 1961, que contaba con el apoyo estadounidense, la nación descrita alguna vez como “no más independiente que Long Island” le daba la vuelta radicalmente a su relación con Washington. La salida negociada a la Crisis de los Misiles en 1962 terminó con la estratégica amenaza militar que representaban los misiles soviéticos, a cambio del compromiso de Estados Unidos de no derrocar a Castro por medios violentos y del retiro de sus misiles instalados en Turquía; no obstante, Washington seguiría muy preocupado y ocupado en tratar con el desafío político e ideológico que Cuba representaba.²²

ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE 1970: NUEVOS DESAFÍOS A LA SUPREMACÍA ESTADOUNIDENSE

El reporte sobre Chile que elaboró el Comité de Investigación en Inteligencia del Senado de Estados Unidos en 1975 arrojó luz sobre las características de las relaciones entre la superpotencia y el subcontinente, a pesar de que el panorama de las mismas comenzaba a cambiar ya. El informe documentaba cómo Estados Unidos se había comprometido secretamente por una década en una prolongada campaña en contra de Salvador Allende y su movimiento de izquierda, Unidad Popular. Cuando estos últimos gana-

son Kristian Gustafson, *Hostile Intent: U.S. Covert Operations in Chile, 1964-1974*, Washington, D. C., Potomac Books, 2007; Stephen G. Rabe, *U.S. Intervention in British Guiana: A Cold War Story*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2005; George Jackson Eder, *Inflation and Economic Development in Latin America: A Case Study of Inflation and Stabilization in Bolivia*, Ann Arbor, University of Michigan, 1968; Laurence Whitehead, *The United States and Bolivia: A Case of Neo-Colonialism*, Londres, Haslemere Group, 1969; y Ruth Leacock, *Requiem for Revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*, Kent, Kent State University Press, 1990.

²² Para un recuento magistral de las constantes preocupaciones de Estados Unidos sobre Cuba, véase Lars Schoultz, *That Infernal Little Cuban Republic: The United States and the Cuban Revolution*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2009. Consúltese también Don Bohning, *The Castro Obsession: U.S. Covert Operations against Cuba, 1959-1965*, Dulles, Potomac Books, 2005.

ron la mayoría relativa en la elección de 1970, Washington recurrió al soborno para después promover un fallido golpe de Estado en aras de evitar la elección formal de Allende por el Congreso, tal como lo estipulaba la práctica chilena. Tras la toma de posesión, Estados Unidos nunca dejó de ponerle trabas de todo tipo al gobierno de Allende hasta que logró derrocarlo en 1973.²³ Si bien Allende enfrentó una buena dosis de oposición interna, sin duda los esfuerzos de Estados Unidos fueron determinantes para allanarle el camino al golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.

Sin embargo, para principios de la década de 1970, las bases objetivas de la superioridad estadounidense en el Hemisferio Occidental habían comenzado a erosionarse. Washington había debilitado al gobierno de Allende y contribuyó a su caída, pero no pudo orientar de manera decisiva el futuro de Chile tras la muerte del líder sudamericano, ni tampoco controlar muchos otros eventos y tendencias en la región. El paulatino declive de la influencia de Washington en la región reflejaba tendencias subyacentes. Así, por ejemplo, la porción de las exportaciones latinoamericanas que se enviaban a Estados Unidos decreció de 45% en 1958 a 34% para finales de los años setenta. La reducción para los bienes y servicios provenientes de Sudamérica fue significativamente mayor, de la misma forma en que las exportaciones mexicanas, venezolanas y caribeñas crecieron sustancialmente. El nivel de la inversión privada estadounidense en la región también comenzó su camino descendente desde su cenit. En 1965, Estados Unidos contribuía con más de 50% de la inversión extranjera directa en Brasil; para 1979, el mismo indicador había disminuido hasta representar 30%, con todo y que donde más rápido crecía la inversión estadounidense en América Latina era en el gigante sudamericano. Un decrecimiento de similares proporciones y naturaleza ocurrió en la mayoría de los países

²³ El informe de la Cámara Alta, conocido como el "Reporte Church", por el nombre del presidente del Comité, el senador Frank Church, mostró que entre 1970 y 1973 Estados Unidos gastó alrededor de ocho millones de dólares en la intervención clandestina en Chile para diferentes propósitos: financiar actividades políticas entre trabajadores, estudiantes, mujeres, organizaciones de profesionistas, asociaciones empresariales y otros grupos cívicos; estimular la escritura de "reportajes" y editoriales en los periódicos chilenos; así como para patrocinar y difundir en la prensa mundial artículos sobre Chile escritos por "reporteros" de otros países, subsidiados por la CIA. El gobierno de Estados Unidos debilitó el régimen de Allende al maniobrar para cortar el acceso de Chile a los préstamos y créditos internacionales, así como al incentivar la fuga de capitales nacionales. Estados Unidos diseminó información incorrecta a los oficiales militares de Chile para aumentar el miedo de supuestas actividades subversivas provenientes de Cuba. También financió varios esfuerzos de oposición, incluso la derecha terrorista. Véase *Covert Action in Chile: 1963-1973, The Church Committee Staff Report to the U.S. Senate*, Washington, Government Printing Office, 1975, y Peter Kornbluh, *The Pinochet File*, Nueva York, New Press, 2003, capítulo 1.

de la región, a excepción de México, Centroamérica y el Caribe. De hecho, en algunos Estados se registró desinversión en los años setenta, como resultado de la nacionalización de empresas públicas y de compañías propiedad de inversionistas estadounidenses, dedicadas a la extracción de recursos naturales.²⁴

Numerosos ejemplos ilustran la reducida capacidad del gobierno estadounidense para imponer su voluntad. En junio de 1979, los ministros de relaciones exteriores miembros de la OEA se reunieron para considerar la intensificación de los conflictos internos en Nicaragua. Cyrus Vance, secretario de Estado, llamó a repudiar colectivamente el corrupto y tambaleante régimen de Somoza. Asimismo, para prevenir que el movimiento sandinista (de izquierda) tomara el poder, Vance propuso que se enviara a Managua una misión de la OEA para negociar una transición política de orientación centrista, así como una “fuerza de paz” multilateral que restableciera el orden. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en el caso dominicano en 1965, la propuesta norteamericana relativa al envío de una fuerza conjunta de la OEA llegó a oídos sordos. Washington se vio obligado a aceptar un plan alternativo que propusieron las naciones andinas, lo que les dejó el camino libre a los sandinistas para hacerse del poder en Nicaragua.²⁵

En 1980, Washington promovió un boicot internacional en contra de los Juegos Olímpicos, a celebrarse en Moscú ese año, en protesta por la invasión soviética de Afganistán. Catorce naciones latinoamericanas desafiaron la medida, mientras que la negativa de Argentina a cooperar con el embargo de granos que le impuso Estados Unidos a la URSS dejaba sin efecto la medida.²⁶ En 1982, el gobierno estadounidense fue incapaz de disuadir otra vez a Argentina de lanzar su invasión a las islas Malvinas (Falkland

²⁴ Véase Albert O. Hirschman, “How to Divest in Latin America, and Why”, en *Princeton Essays in International Finance*, Princeton University Press, 1969, y Theodore Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*, Princeton, Princeton University Press, 1974.

²⁵ Los rumores de que se estaban alistando fuerzas estadounidenses para una posible intervención en Nicaragua se disiparon rápidamente frente a la abrumadora oposición latinoamericana a la idea de una acción militar colectiva pareja. Véase Robert A. Pastor, *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, 2a. ed., Boulder, Westview Press, 2002, así como Anthony Lake, *Somoza Falling: A Case Study of Washington at Work*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1990. Cf. Jorge Heine, “Between a Rock and a Hard Place: Latin America and Multilateralism after 09/11”, en Edward Newman, Ramesh Thakur y John Tirman (eds.), *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, Tokio, United Nations University Press, 2006, pp. 481-503.

²⁶ Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, al igual que Venezuela, enviaron delegaciones de deportistas a los Juegos Olímpicos de Moscú.

Islands, en inglés), a pesar de una llamada telefónica personal de último minuto del presidente Ronald Reagan a su homólogo argentino, Leopoldo Galtieri.²⁷ En el conflicto, Washington se puso de parte de Gran Bretaña, es decir, en contra de Argentina, lo que significaba en algún sentido abandonar tanto la Doctrina Monroe como las estipulaciones del Tratado de Río, pues estaba apoyando a una potencia europea en contra de un país latinoamericano en una situación de acción militar. Colombia, que en un principio pareció apoyar la posición estadounidense, se unió pronto al Movimiento de los No Alineados para demostrar sus distancias con Washington.

Para 1985, el cambio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina era visible hasta en el resultado de las votaciones efectuadas en la Asamblea General de la ONU, como las de ese mismo año. El desacuerdo sistemático con las posiciones de Washington no se limitaba a Cuba y Nicaragua, cuyos gobiernos diferían de las posiciones estadounidenses en más de 90% de las ocasiones. Brasil, México y Argentina asumían posiciones contrarias a las de Estados Unidos en 84% de las votaciones, en promedio. El único gobierno de la región que votaba sistemáticamente (más de la mitad de las veces) en el mismo sentido que Washington era la pequeña Granada, cuyo gobierno había sido instalado en el poder por Estados Unidos durante su intervención de 1983.²⁸

En la década de 1970, el gobierno estadounidense recortó la ayuda para el exterior al igual que la cantidad de personal militar y diplomático. El número de asesores militares en el subcontinente cayó de más de ochocientos en 1968, a menos de cien en 1980, cómputo anterior al envío de más especialistas a El Salvador y Honduras. La renovada concentración de consultores castrenses después de 1980 se limitó estrictamente a América Central, el Caribe y Colombia (después de 1989).

Entre tanto, durante los años setenta y principios de los ochenta, la Unión Soviética incrementó su presencia diplomática en el hemisferio: de tener tres representaciones en un mismo número de países en 1960, pasó a dieciocho a mediados de los años ochenta; en esta ocasión, Washington no condicionó la receptividad de los países latinoamericanos. La URSS se constituyó como el principal socio comercial de Argentina y como uno de los más importantes de Brasil; por otra parte, envió misiones de asistencia téc-

²⁷ Washington no fue capaz de convencer a los países latinoamericanos de oponerse a la aventura de Argentina, ni tampoco de persuadir a esta nación de aceptar una solución pactada para darle fin al conflicto.

²⁸ Véase Steven Holloway, "Forty Years of United Nations General Assembly Voting", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 23, núm. 2, 1990, pp. 279-296. Los registros de las votaciones de la Asamblea General de la ONU pueden encontrarse en la página electrónica del Sistema de Información Bibliográfica de las Naciones Unidas, en <http://unbisnet.un.org>.

nica a varios países, formó a miles de estudiantes latinoamericanos y apoyó en cierto grado los esfuerzos de Cuba para coadyuvar con movimientos insurgentes de distintas latitudes. Por último, proveyó de equipo y entrenamiento militar sustancial a Cuba, Nicaragua y Perú, además de invertir cuantiosos recursos para forjar vínculos políticos y económicos con Cuba, Nicaragua y, en menor medida, Granada.²⁹

Es obvio que la presencia de Rusia en América Latina declinó precipitadamente tras el colapso de la URSS en 1991, pero ya desde antes comenzó a perder terreno frente al creciente y rápido involucramiento de Japón, Alemania, Francia y España. El comercio entre Japón y América Latina se multiplicó diecisiete veces (a partir de un nivel bajo) entre 1960 y 1980; en 1988 sumó 17 600 millones de dólares, casi doce veces el monto de los intercambios entre la URSS y el subcontinente en el mismo año.³⁰

Todas esas tendencias alimentaron la creciente inclinación de las naciones latinoamericanas y caribeñas –iniciada a principios de los años setenta– por perseguir sus propios intereses en la agenda internacional, sin consideración alguna por las preferencias de Washington. Un primer paso importante en ese sentido se dio cuando los gobiernos latinoamericanos adoptaron el Consenso de Viña del Mar, un llamado crítico a revisar las políticas de Estados Unidos que le fue presentado a la administración de Nixon en 1969 por conducto del ministro de Asuntos Exteriores de Chile, Gabriel Valdés, y que Henry Kissinger, asesor de seguridad nacional de Nixon, descartó sumariamente.³¹ La reticencia de Washington ante los llamados de América Latina para implementar políticas económicas más útiles reforzó en la región el rechazo a la hegemonía estadounidense, que pronto se expresó de numerosas formas.

A mediados de los años setenta, Brasil –país tan estrechamente alineado a Estados Unidos que vio atribuido el privilegio a uno de sus generales de dirigir la temporal Fuerza Interamericana de Paz en Santo Domingo– reconoció al Movimiento Popular para la Liberación de Angola, opuesto a Estados Unidos y que recibía apoyo de la Unión Soviética; de manera similar, a pesar de las objeciones de Washington, recibió avanzada tecnología

²⁹ Véase David Anderson y Michael Klare, *op. cit.*

³⁰ Véase International Monetary Fund, *International Financial Statistics Historical Database for Japan*; así como *Historical Statistics of Japan*, Tokio, Japan Statistical Association, en especial el capítulo 18: “Foreign Trade, Balance of Payments and International Cooperation, 1962-2004”; asimismo, Tetsuro Iino, “Japanese-Latin American Relations: A Different Perspective”, en Mark Rosenberg (ed.), *The Changing Hemispheric Trade Environment: Opportunities and Obstacles*, Miami, Florida International University, 1991, p. 121.

³¹ Seymour M. Hersh, *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House*, Nueva York, Summit Books, 1982, p. 263.

nuclear de Alemania Federal. Por otra parte, México promovió en 1974 la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados de la ONU, así como la Cumbre de Cancún de 1981, ambos concebidos para fortalecer la solidaridad entre los pueblos del Sur frente a los países industrializados más avanzados, con Estados Unidos a la cabeza. Durante la década de 1980, México se opuso enérgicamente a las políticas de Washington en Centroamérica. Por lo que atañe a Venezuela, a lo largo de los años setenta y ochenta adquirió un papel mayor en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), además de que criticó enérgicamente en el seno de las Naciones Unidas el control estadounidense sobre Puerto Rico. Los gobiernos de la región apoyaron en su mayoría la elección de Nicaragua al Consejo de Seguridad de la ONU en 1982, en contra de las fuertes objeciones de Washington; asimismo, también fueron muchos los que apoyaron a la nación centroamericana en su caso contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia.³² Durante los años setenta y ochenta se instituyeron varias instancias de coordinación cuyo objetivo era defender los intereses comunes de la región frente a Estados Unidos: el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la iniciativa de Contadora para buscar un arreglo diplomático en América Central, el Grupo de Lima, el Grupo de Cartagena sobre finanzas y comercio, así como el “Grupo de Río” (o “Grupo de los Ocho”), de corta vida y que surgió de la fusión entre los grupos Contadora y de Lima en diciembre de 1986.³³

La importancia a largo plazo de estos esfuerzos para contrarrestar la influencia de Estados Unidos quedó parcialmente opacada en la década de 1980 debido a la profunda crisis de deuda que sufrió el subcontinente, así como a la consecuente “década perdida” de retroceso económico y sus efectos, como la adopción, en particular, en muchos países de dolorosas políticas de ajuste estructural requeridas. Esta última fue una medida que exigían las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional, y que Estados Unidos respaldaba. La desaparición de la URSS, así como el surgimiento de un mundo unipolar, constriñeron aún más los esfuerzos de esas naciones para repeler, individual o

³² Robert Kagan, *A Twilight Struggle: American Power and Nicaragua, 1977-1990*, Nueva York, Simon and Schuster, 1996, pp. 571-572. Una síntesis del caso de Nicaragua contra Estados Unidos puede encontrarse en Monroe Leigh, “Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)”, *The American Journal of International Law*, vol. 81, núm. 1, 1987, pp. 206-211.

³³ Los ocho miembros originales del Grupo de Río eran Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. La asociación fue el resultado de combinar el Grupo de Contadora con el de Lima. Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay acabaron uniéndose al grupo en 1990.

colectivamente, el dominio estadounidense. Esas iniciativas también perdieron fuerza, en parte, por los renovados esfuerzos de Washington, primero con George H. W. Bush y después con William Clinton, para cultivar la cooperación multilateral en el Hemisferio Occidental. Prueba de ello son la Iniciativa para las Américas (1990), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los primeros pasos para constituir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, en especial, la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, cuyo anfitrión fue Clinton, que resultó en el compromiso (inalcanzable, en última instancia) de poner en marcha el ALCA en 2005.

Sin embargo, las tendencias económicas y comerciales subyacentes eran inconfundibles y reflejaban los cambios estructurales en la situación económica de las naciones de América Latina, así como su integración a la economía mundial. La composición de las exportaciones latinoamericanas, al igual que la de los mercados a los que eran enviadas, cambió considerablemente durante esos años. Todas las exportaciones de petróleo, otras materias primas, bienes manufacturados y productos agrícolas –tradicionales y no tradicionales– se incrementaron, algunas de manera marcada. La creciente porción de bienes y servicios estadounidenses en las importaciones latinoamericanas –que en su punto más alto alcanzó nuevamente 50% después de 1983– resultó ser sólo una consecuencia temporal de la crisis de deuda de la región.³⁴

Entre tanto, las inversiones de Europa y Japón siguieron expandiéndose a lo largo de casi toda Sudamérica. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú (por no mencionar a Cuba), las empresas españolas invirtieron por sí solas más que las compañías norteamericanas a finales de los años ochenta y principios de la siguiente década.³⁵ La iniciativa privada alemana también incrementó sustancialmente sus inversiones en el subcontinente

³⁴ Los datos en este párrafo sobre las exportaciones e importaciones entre Estados Unidos y América Latina entre 1950 y 1980 pueden consultarse en Comisión Económica para América Latina, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1969*, tomo II: *La economía latinoamericana*; así como en James W. Wilkie y Peter Reich (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, Los Ángeles, UCLA, 1980, vol. 20. Para las estadísticas del periodo 1982-1988, consúltense James W. Wilkie, Enrique C. Ochoa y David E. Lorey (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 28, 1990. Las cifras correspondientes a Estados Unidos están en *Direction of Trade Statistics*, mientras que para cada uno de los países latinoamericanos, remitimos al lector a International Monetary Fund, *Annual Summary*, varios años (de 1948 a 1988).

³⁵ Para la inversión española en la década de 1990, véase CEPAL, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*, 1999, cap. 3: "Spain: Foreign Investment and Corporate Strategies in Latin America and the Caribbean". De manera análoga, los datos sobre inversiones norteamericanas en la región en el mismo lapso de tiempo pueden consultarse en UNCTAD, World Investment Directory for the United States, en <http://www.unctad.org>

te, en especial en Brasil; asimismo, la potencia europea expandió sus vínculos políticos, culturales, empresariales y comerciales con muchos Estados sudamericanos.³⁶ Por su parte, Francia y España reafirmaron su presencia económica, política y cultural en el mismo periodo.³⁷ En los últimos diez años, la India, Irán, Rusia (otra vez) y China han incrementado sustancialmente sus vínculos económicos y políticos con América del Sur. Aunque en la zona ningún país ha reemplazado a Estados Unidos como la influencia externa global más significativa, en conjunto sí han diluido significativamente la supremacía de Washington, en especial en la porción sur del continente.³⁸

En ese mismo periodo, los países latinoamericanos incrementaron notablemente su poder de negociación *vis-à-vis* las empresas multinacionales que operaban en la región. A finales de la década de 1960 y a principios de la siguiente, esas naciones comenzaron a imponer acuerdos sobre desempeño, exportaciones y transferencia de tecnología, al igual que límites a los pagos a empresas extranjeras. Desde mediados de los años noventa, la mayoría de ellos ha logrado mejorar su posición de negociación, así como los beneficios que obtienen de la inversión extranjera directa, gracias a que le han sacado provecho a la alta demanda existente por sus materias primas y por otro tipo de productos, a lo atractivo de sus mercados de consumo interno en expansión, a la mayor transparencia garantizada por organismos y grupos de vigilancia, al periodismo investigador, a la cobertura de los medios, al igual que a negociadores más habilidosos y experimentados, así como a arreglos impositivos de riesgo compartido con las empresas extranjeras.³⁹

³⁶ Robert Grosse, *Multinationals in Latin America*, Nueva York, Routledge, 1989, pp. 25-26.

³⁷ Otros actores se mostraron igualmente activos: los partidos socialdemócratas y democristianos europeos, Israel, varias naciones árabes (al igual que la Organización para la Liberación de Palestina), Canadá, los países escandinavos, la Unión Europea y, por primera vez desde finales de los años noventa, algunos países del este y sur de Asia.

³⁸ Andrew Cooper y Jorge Heine (eds.), *Which Way Latin America?: Hemispheric Politics Meets Globalization*, Tokio, United Nations University Press, 2009.

³⁹ Agradezco las comunicaciones personales que sobre este tema me hicieron llegar los profesores Jerry Haar, Decano Asociado en el College of Business Administration, en la Universidad Internacional de Florida, y Theodore Moran, quien imparte Negocios Internacionales y Finanzas en la Universidad de Georgetown. Consultese Robert Grosse, *Multinationals in Latin America*, Nueva York, Routledge, 1989, pp. 43-47, 69-85, 252-255; así como Leonardo Stanley, "Bolivia, Ecuador, Venezuela—Natural Resources and Foreign Investors: A Tale of Three Andean Countries", en *Foreign Investment and Sustainable Development: Lessons from the Americas*, del Working Group on Development and the Environment in the Americas, Washington, D. C., Heinrich Böll Foundation, 2008, pp. 33-37.

Con la recuperación económica global de la década de 1990, la fuerte diversificación comercial de América del Sur ha retomado su paso, y ha registrado un rápido crecimiento desde entonces. Chile, Brasil, Perú, Argentina, Ecuador y muchos otros países ahora comercian más con Asia, el resto de América Latina y –en algunos casos– Europa, que con Estados Unidos. El comercio entre China y Latinoamérica ha crecido de manera exponencial: el monto de los intercambios pasó de 9 300 millones de dólares en 2000 a 143 000 millones en 2008. En 2010, la República Popular se convirtió en el mercado de exportación más importante de Brasil, Chile y Perú, así como el segundo de relevancia para muchos otros países latinoamericanos.⁴⁰ Por otra parte, los intercambios entre la India y el subcontinente alcanzaron un monto de 13 000 millones de dólares en 2009, después de registrar menos de 1 700 millones en 2000, sin contar con que el potencial para expandirse más es grande.⁴¹ A medida que los países de la zona han intensificado su actividad comercial entre ellos mismos y con Asia, la participación de Estados Unidos en el comercio sudamericano ha menguado lenta pero continuamente desde que alcanzó su punto más alto a mediados del siglo xx. Algo similar sucedió con la inversión extranjera directa de Estados Unidos en la región: de representar 24% en 2000, cayó a 22% en 2005, a la par que la de otros países se incrementó.⁴²

La ayuda económica oficial de la superpotencia también decreció: de representar 77% de toda la ayuda bilateral a América Latina en 1970, pasó a 22% en 1985 y a sólo 16% en 1997. Desde entonces, el auxilio económico estadounidense ha vuelto a crecer, al menos en términos relativos si se lo compara con el de otros donantes. En 2008 sumó más de 30%; empero, se concentra casi de manera exclusiva en el Caribe, en América Central, en tres naciones andinas (Bolivia, Perú y Colombia) intensamente involucradas en la producción y tráfico de drogas, así como en la Iniciativa Mérida, programa anti narcóticos en México. Ya no hay prácticamente ningún tipo de apoyo oficial al desarrollo de parte de Estados Unidos hacia América del

⁴⁰ CEPAL, “La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica”, Reporte de la CEPAL, 2010; International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics for China.

⁴¹ El dato sobre China viene de Zhou Xiaochuan, Discurso del gobernador del Banco Central de China en la Reunión Anual de las Juntas de Gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo, 23 de marzo de 2010. La información sobre la India puede consultarse en el portal electrónico del Ministerio de Comercio e Industria del gobierno indio: <http://commerce.nic.in/>

⁴² Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, 6a. ed., Boulder, Lynne Rienner, 2008, p. 195. Baer calculó los datos que presenta a partir de las estadísticas que publica el Banco Central de Brasil, así como de los contenidos en varios números de la publicación *Cojuntura Económica*.

Sur.⁴³ De manera análoga, la abrumadora dependencia de la región del equipo militar norteamericano –desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1965– dejó su lugar a una notable diversificación de las fuentes de armamento, aunque Estados Unidos sigue siendo el proveedor más importante de armas para México, Colombia y buena parte de las naciones centroamericanas y caribeñas.⁴⁴

América Latina aún resiente los efectos de la recesión internacional, pero la diversidad de sus exportaciones y la solidez de las políticas macroeconómicas de muchos de sus miembros han contribuido decididamente a que la región escape a un daño mayor proveniente de la crisis financiera global que inició en 2008. De hecho, los países que más han padecido la situación son precisamente aquellos que están más unidos a Estados Unidos por el lado de las exportaciones y las finanzas: México y los Estados de América Central y del Caribe.

En los primeros años del siglo XXI, muchos Estados latinoamericanos han reafirmado una vez más sus propios intereses con vigor. Brasil ha tomado la iniciativa al ocuparse de la organización de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad Sudamericana de Naciones y el Consejo Sudamericano de Defensa. Por su parte, Venezuela inició la construcción de la Alternativa Bolivariana para América (ALBA),* que incorpora a Bolivia, Ecuador y cinco naciones de América Central y del Caribe, además de dirigir la creación de Bancosur, una institución crediticia de desarrollo para la región, y Telesur, una cadena latinoamericana de me-

⁴³ U.S. Agency for International Development, *Latin American and the Caribbean: Selected Economic and Social Databook*, 2009, capítulo 12.

⁴⁴ Desde finales de la década de los setenta, las ventas totales de armas a América Latina de cada uno de sus muchos proveedores –Rusia, Francia, Alemania, Italia, Israel, Reino Unido y, más recientemente, China– han igualado, y a menudo superado, las de Estados Unidos. Véase U.S. Department of State Bureau of Verification and Compliance, *World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT) Report*, varios años; Richard F. Grimmet, “Conventional Arms Transfers to Developing Nations”, *CRS Report for Congress*, 16 de agosto de 2001. Para la información relativa a la transferencia de armas a América Latina en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, consúltese David Anderson y Michael Klare, *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America*, Arms Sales Monitoring Project / Federation of American Scientists, 1996, así como los reportes WMEAT anteriores a 1989, de la Agencia para el Control de Armas y Desarmamento.

* El nombre original de la iniciativa fue “Alternativa Bolivariana para América”, pero rápidamente se la conoció como “Alternativa Bolivariana para las Américas”. A partir de su séptima Cumbre Extraordinaria, celebrada en Maracay en junio de 2009, se la comenzó a denominar “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”. En esa ocasión se incorporaron a la alianza Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda. [N. del T.]

dios.⁴⁵ En 2003, Chile y México, a la sazón miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, soportaron las fuertes presiones de Estados Unidos y se rehusaron a aprobar la resolución que Washington y Londres apoyaban, destinada a legitimar la invasión a Iraq.⁴⁶ Sólo siete de los treinta y tres países que forman América Latina apoyaron la posición estadounidense sobre el particular: cinco Estados de Centroamérica, Colombia y República Dominicana.⁴⁷ México fue sede de una cumbre latinoamericana y del Caribe en 2010, celebrada en Cancún, a la que se invitó a todas las naciones del hemisferio, con excepción de Estados Unidos y Canadá. La reunión dio origen a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); se estipuló que Chile y Venezuela la presidirían conjuntamente entre 2010 y 2012. Muchas naciones latinoamericanas —en especial Brasil, Chile, Perú, Venezuela, Cuba y, en menor medida, México, Colombia, Costa Rica y algunos países centroamericanos— han diversificado enormemente sus relaciones más allá del hemisferio, estableciendo vínculos con miembros de la Unión Europea y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), así como con China, India, Rusia e Irán desde hace cinco años.

Brasil se ha convertido en el actor internacional más activo, gracias a que alcanzó un acuerdo estratégico tricontinental con Sudáfrica y la India (el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica, IBSA); fortaleció sus vínculos con el resto de los miembros del grupo de países BRIC (Rusia, la India y China); organizó y alojó una cumbre de naciones árabes; desempeñó un papel protagónico en las negociaciones comerciales de la ronda de Doha, del G-20, de la Organización Mundial de Comercio y del cónclave de Copenhague sobre cambio climático; se ofreció también como intermediario para resolver conflictos en Oriente Medio y con Irán; organizó una campaña (infructuosa hasta el momento) para hacerse de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, mientras que otras más exitosas le dieron el derecho de organizar la Copa Mundial de Fútbol de 2014 al igual que los Juegos Olímpicos de 2016. En 2010, Brasil tenía 134 embajadores en el extranjero (comparado con los 162 de Estados Unidos y los 92 de Canadá); entre 2003 y 2008 abrió 32 nuevas embajadas, esto en una época en que varios países, incluido Estados Unidos, eliminaban puestos diplomá-

⁴⁵ Además de Venezuela, los otros miembros de la ALBA son Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas. Honduras abandonó oficialmente la alianza en enero de 2010.

⁴⁶ Heraldo Muñoz, *A Solitary War: A Diplomat's Chronicle of the Iraq War and Its Lessons*, Golden, Colorado, Fulcrum Publishing, 2007.

⁴⁷ Para un análisis de las posiciones latinoamericanas sobre el conflicto en Iraq, véase Jorge Heine, "Between a Rock and a Hard Place...", pp. 488-489.

ticos y recortaban gastos.⁴⁸ El presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha viajado por todas partes: entre 2003 y junio de 2010 visitó setenta diferentes países, algunos de ellos en múltiples ocasiones.⁴⁹ Chile, un país mucho más pequeño, también es un actor emergente en el sistema internacional: ha negociado numerosos acuerdos de libre comercio al igual que pactos regionales; ha participado activamente en el APEC y ha asumido papeles de liderazgo en la OEA, en la ONU y en otros foros.⁵⁰ Argentina, Venezuela y Perú también son hoy día mucho más participativos en la escena internacional que en las décadas inmediatas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

El patrón de las relaciones interamericanas a principios del siglo XXI se parece en muchos aspectos al de las décadas de 1920 y 1930. Durante los veinte años previos a la segunda conflagración mundial, Estados Unidos constituía un poder significativo mas no hegemónico en Sudamérica. Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia tenían en aquel entonces una importante participación comercial, financiera, cultural y militar en las Américas. Argentina, Brasil y México se involucraban en los asuntos internacionales en calidad de potencias intermedias. Estados Unidos las reconocía como tales, al igual que sus vínculos diversos y su influencia internacional. Washington limitaba sus intensas intervenciones a los asuntos internos de los países pequeños cercanos a su frontera.

Las dos décadas de abrumador dominio estadounidense a todo lo largo de las Américas, que iniciaron a partir del final de la guerra, así como el breve periodo de amplia e indiscutible influencia de la superpotencia sobre casi todo el subcontinente a principios de los años noventa, constituyeron en ambos casos periodos altamente inusuales. Conceptos, políticas e instituciones que se habían forjado durante la posguerra comenzaron a perder su validez a principios de los años setenta, a medida que el poder se hizo

⁴⁸ Jorge Heine, "Latin Craze for Regional Integration", *Toronto Star*, 28 de febrero de 2010. Véase también el sitio de Internet del gobierno de Brasil en http://www.mre.gov.br/index.php?id=1056&option=com_content&task=view (Ministerio das Relações Exteriores, Sitios das Embaixadas Brasileiras no Exterior).

⁴⁹ Las visitas oficiales del presidente Lula da Silva a otros países entre 2003 y 2010 aparecen enlistadas en la página de la presidencia de Brasil, en <http://www.info.planalto.gov.br> (Viagens e Credenciamento).

⁵⁰ Además de los catorce países con los que tiene acuerdos bilaterales de libre comercio, Chile ha firmado tratados comerciales en el ámbito regional con la Unión Europea y el resto de los integrantes del P4 (Brunei, Nueva Zelanda y Singapur), así como convenios preferenciales parciales con otras cinco naciones. Al momento de escribir este artículo (mediados de 2010), el país andino planeaba establecer cuatro nuevos acuerdos bilaterales. Véase <http://www.sice.oas.org> (Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA); <http://www.bilaterals.org>; y http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/eif_e.xls (lista de acuerdos de libre comercio que se envía a la OMC).

más difuso y que disminuyó la capacidad de Washington para controlar los eventos en el hemisferio; además, para 2010, esas ideas, acciones y organizaciones se habían vuelto bastante inapropiadas. Ajustarse a este declive secular ha sido un desafío recurrente a la política estadounidense. Las actitudes, políticas y retórica de Washington a menudo se han quedado a la zaga frente a la realidad cambiante, lo que equivale a decir que, en muchos casos, comparten las expectativas y percepciones de América Latina.⁵¹

DE KENNEDY A OBAMA: CICLOS DE COMPROMISO Y DE ABANDONO

Durante los últimos cincuenta años, los sucesivos gobiernos estadounidenses han respondido a tropezones a los cambios de América Latina y a los desafíos provenientes de la región. Arranques periódicos de preocupación oficial han alternado una y otra vez con años de abandono. Después de la Alianza para el Progreso de principios de los años sesenta, las políticas de Estados Unidos hacia el subcontinente anduvieron a la deriva por una generación, hasta que el estallido de los movimientos insurgentes de izquierda en Centroamérica y la crisis de la deuda de los años ochenta hicieron muy difícil para Washington ignorar la región. Sin embargo, una vez que esos conflictos quedaron resueltos, América Latina desapareció nuevamente de la pantalla del radar del gobierno norteamericano, al igual que de la de los medios y de la atención del público.

Frente al nuevo contexto internacional en el que Rusia y China competían por ganar influencia en los países en vías de desarrollo, la Alianza para el Progreso de John F. Kennedy respondía a los profundos cambios internos de América Latina mediante la reafirmación enérgica de la influencia estadounidense. No obstante, la noción de que Estados Unidos podía promover selectivamente reformas mayores en el subcontinente, al mismo tiempo que socavar movimientos revolucionarios, estaba basada en una valoración incorrecta –incluso en el punto más alto del poder de influencia estadounidense– de la voluntad y la capacidad de Washington para promover cambios políticos y socioeconómicos sustanciales, así como para afinar el desarrollo de la región. Los promotores de la Alianza que recibían apoyo

⁵¹ Puede encontrarse una atenta discusión de los cambios en las percepciones de América Latina sobre sus opciones internacionales en Peter H. Smith, *Talons of the Eagle*, cap. 9: “Latin America: In Quest of Alternatives”, pp. 273-304. Cf. Hal Brands, *Latin America’s Cold War*, cap. 5: “The Latin American Diplomatic Challenge”, pp. 129-162; Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núms. 85-86 (*Los retos de América Latina en un mundo en cambio*), 2009, pp. 211-243, en <http://www.cidob.org>

de la Casa Blanca fueron incapaces en su conjunto de superar el poder de los intereses creados. Reformas cruciales para el desarrollo se vieron comprometidas cuando entraron en conflicto con los intereses empresariales y financieros, tanto locales como estadounidenses, o con los de las fuerzas armadas y del Pentágono.⁵² Asimismo, Kennedy se echó para atrás en varios de sus compromisos iniciales; la ayuda económica se quedó muy por debajo de la proyección original y buena parte de ella estaba condicionada a que se garantizaran ventajas inmediatas para ciertos intereses privados estadounidenses. La insistencia en la democracia constitucional resultó un asunto de corta duración: para cuando asesinaron al presidente Kennedy en noviembre de 1963, ya se había prescindido de ese principio tras los golpes de Estado en Honduras y República Dominicana. De hecho, el efecto global –avieso, aunque involuntario– de las políticas de Kennedy en las configuraciones de poder de la región fue probablemente el de impulsar y motivar en muchos países a los movimientos urbanos de guerrilla al igual que a los focos* rurales, así como fortalecer las instituciones militares en respuesta a esas amenazas.⁵³

La llegada al poder de Lyndon B. Johnson aceleró el declive de la Alianza. Su gobierno prodigó arranques de atención a América Latina tras los trágicos disturbios por el incidente de “las banderas” en la Zona del Canal de Panamá en 1964, durante la guerra civil dominicana de 1965 y en la cumbre de presidentes celebrada en Punta del Este en 1967. Sin embargo, la preocupación de Washington se centró en las crisis inmediatas; en cualquier caso, el creciente involucramiento militar en Vietnam absorbió la atención y las energías del país, lo que reforzó la preocupación inicial por el comunismo e hizo difícil mantener el nivel en el que Estados Unidos estaba comprometido, al igual que el monto de la ayuda necesaria para la Alianza. Thomas C. Mann, el funcionario que Johnson designó al puesto más alto relacionado a la política hacia América Latina, anunció que, en adelante, Estados Unidos negociaría con los gobiernos tal cual fueran éstos, en lugar de insistir en la democracia o el constitucionalismo.⁵⁴ Para impul-

⁵² Un esclarecedor estudio de caso es el que presenta Riordan Roett, *The Politics of Foreign Aid in the Brazilian Northeast*, Nashville, Vanderbilt University Press, 1972.

* En español, en el original. T.

⁵³ Véase Brands, *Latin America's Cold War*, cap. 4: “The Third World War”, pp. 96-128. Los numerosos esfuerzos por construir focos de insurgencia en el campo en Bolivia, el sur de Perú, Venezuela y otros lugares fracasaron, mientras que los movimientos urbanos ganaron fuerza en Argentina, Uruguay y, en menor medida, en el resto de la región.

⁵⁴ Mann esbozó el nuevo enfoque en marzo de 1964, en una alocución ante funcionarios estadounidenses de alto rango que trabajaban en América Latina. Véase Tad Szulc, “U.S. May Abandon Effort to Deter Latin Dictators”, *The New York Times*, 19 de marzo de 1964, pp. 1-2. Mann, un funcionario de carrera que se desempeñó dos veces como subsecretario de Estado

sar el crecimiento económico, el país volvería a confiar principalmente no en la transferencia de recursos públicos, sino en la inversión privada; además, intervendría de manera más activa en nombre de los inversionistas estadounidenses. Al mismo tiempo, Washington estableció rápidamente relaciones de amistad con el nuevo gobierno militar en Brasil e incrementó el número de operaciones encubiertas contra Allende en Chile.

Los gobiernos de los republicanos Richard M. Nixon y Gerald R. Ford (quien ocupó el cargo tras la renuncia del primero por el escándalo Watergate) respondieron a las cambiantes circunstancias de la vida del hemisferio en dos fases bien diferenciadas. En la primera, que va de 1969 a finales de 1973, la administración de Nixon intentó bajar el perfil de Estados Unidos en la región. A excepción de sus esfuerzos por impedir el triunfo electoral de Allende en Chile, Washington respondió a la firmeza de América Latina y a su propio sentido de las prioridades recortando sus propios programas, moderando su retórica y reduciendo su presencia en general. De sus seis años en el poder, Nixon pasó sólo un día en América Latina: una breve visita a un pueblo fronterizo de México.⁵⁵

Al adoptar su política de “asociación madura”, que consistía en reducir la participación de Estados Unidos en la región –y que se presentó en un discurso presidencial el 31 de octubre de 1969–, el equipo de Nixon rechazaba el consejo de su enviado especial a la región. Este último era Nelson Rockefeller, gobernador de Nueva York, quien había recomendado proponer nuevas y ambiciosas iniciativas en materia económica, política y de seguridad, con el fin de institucionalizar una “relación especial” entre Estados Unidos y América Latina.⁵⁶ La estrategia global “realista” que diseñó el con-

para Asuntos Interamericanos (primero en el gobierno de Eisenhower, luego en el de Johnson), se había opuesto a la Operação Panamericana de Kubitschek en 1958; había condescendido calladamente a la adopción por parte de la administración de Kennedy de los conceptos de la Alianza para el Progreso, aun cuando le provocaban escepticismo. Fue entonces que el equipo de Kennedy lo hizo a un lado; más adelante, desde su puesto de embajador de Estados Unidos en México criticó las políticas de aquél; tras la muerte del presidente, regresó a Washington a instancias del nuevo mandatario, Lyndon B. Johnson, para hacerse cargo de la política del gobierno para el subcontinente. La importancia a largo plazo del papel que desempeñó Mann en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina merece la atención de los especialistas. [Sobre este tema, puede verse Lorenzo Meyer, “Relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura y montaje de las pautas de la Guerra Fría, 1945-1964”, *Foro Internacional*, vol. 50, núm. 2, 2010, pp. 202-242, especialmente las pp. 232-234. N. del E.]

⁵⁵ Raymond, *op. cit.*, p. 179.

⁵⁶ El reporte de Rockefeller de 1969, *The Quality of Life in the Americas*, urgía a establecer en el gabinete un secretario de Relaciones del Hemisferio Occidental, el cual daría cuentas de manera directa al secretario de Estado y al presidente. El documento recomendaba implementar deducciones fiscales y otros incentivos para los inversionistas extranjeros; otorgar más aranceles preferenciales y créditos comerciales a la región; reducir las restricciones a la ayuda

sejero de seguridad nacional del presidente Nixon, Henry A. Kissinger, estaba centrada en lo que este último veía como los cinco grandes poderes del mundo: Estados Unidos, la URSS, Europa occidental, China y Japón. Esta visión estratégica era indiferente más o menos por igual hacia casi todos los demás países —en especial de las naciones menos desarrolladas— y ante la naturaleza de sus gobiernos, salvo cuando se percibiera la participación soviética.⁵⁷ La tendencia inicial de la administración de Nixon fue entonces minimizar las diferencias entre los países latinoamericanos y algunos otros del Tercer Mundo, y concederles escasa consideración. El énfasis estaba más bien en la búsqueda de la “distensión” (*détente*) con la Unión Soviética y en empezar a establecer relaciones con la República Popular China.

Durante el segundo mandato de Nixon (que Ford concluyó), el embargo petrolero de los países árabes en 1973, así como el incremento de los precios por parte de la OPEP, provocaron que Washington volviera a descubrir el Tercer Mundo. El reconocimiento de que Estados Unidos era ahora más vulnerable a las presiones de los países en vías de desarrollo, junto con la expectativa de que en América Latina podrían encontrarse fuentes de energía y de otras materias primas relativamente seguras, condujeron a un renovado deseo de reforzar los vínculos regionales.⁵⁸ El concepto de arre-

estadounidense; crear con fondos norteamericanos el Instituto del Hemisferio Occidental para la Educación, la Ciencia y la Cultura; e incrementar la ayuda y el entrenamiento a las fuerzas policíacas y militares del subcontinente. Sin embargo, a diferencia de la Alianza para el Progreso, Rockefeller se concentró principalmente en promover la llegada inmediata de inversiones privadas, así como en los intereses de seguridad de Estados Unidos. En lugar de destacar las reformas sociales, el reporte Rockefeller ponía el acento en el crecimiento económico y en la solidaridad política con regímenes amigos, fueran éstos democráticos o militares, además de alabar el papel potencialmente progresista de las instituciones militares latinoamericanas en curso de modernización. Cf. Nelson A. Rockefeller, *The Quality of Life in the Americas*, Chicago, Quadrangle Books, 1969. Yo mismo fui secretario de las sesiones informativas que se organizaron antes de cada uno de los cuatro viajes del gobernador Rockefeller a América Latina, las cuales se celebraron en el Centro para las Relaciones Interamericanas en la ciudad de Nueva York.

Nelson Rockefeller es otra de esas figuras cuya larga experiencia en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, entre finales de los años treinta hasta los últimos años de la década de 1960, merece más atención. A este respecto consúltese Darlene Rivas, *Missionary Capitalist: Nelson Rockefeller in Venezuela*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001; y Elizabeth Cobbs Hoffman, *The Rich Neighbor Policy: Rockefeller and Kaiser in Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1992.

⁵⁷ La indiferencia de la administración de Nixon por América Latina quedó perfectamente representada en agosto de 1971, cuando Estados Unidos, de la noche a la mañana y sin previa consulta con otras naciones, impuso un recargo generalizado a las importaciones, a pesar de sus fuertes efectos adversos en países del hemisferio.

⁵⁸ Un tratamiento excelente del contexto en el que se produjo el nuevo interés de Kissinger por América Latina y el Tercer Mundo puede encontrarse en Daniel J. Sargent, “The

glos preferenciales de Rockefeller, que se basaba en una supuesta armonía subyacente del hemisferio occidental, influyó en la perspectiva que adoptó Kissinger como secretario de Estado a partir de septiembre de 1973.⁵⁹

El diplomático demostró su interés en América Latina al reactivar las estancadas iniciativas para negociar la revisión del estatus de la Zona del Canal de Panamá e iniciar pláticas secretas con los representantes cubanos para considerar el posible restablecimiento de relaciones bilaterales; no obstante, ambas empresas fueron archivadas cuando enfrentaron limitaciones políticas internas.⁶⁰ En 1976, Kissinger firmó un acuerdo con el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antônio F. Azeredo da Silveira, por el que se le concedía formalmente un trato especial al gigante sudamericano, si bien la política norteamericana no cambió en realidad de manera significativa en ningún asunto sustancial.⁶¹

La respuesta de Nixon, Ford y Kissinger a las preocupaciones económicas de América Latina fue modesta. El gobierno del segundo terminó por adoptar un discurso más abierto para con todo el Tercer Mundo, lo cual dio a conocer Kissinger en una sesión especial de la Asamblea General de la ONU en 1975, así como en la conferencia de la UNCTAD en Nairobi en 1976. Con todo, se hizo muy poco por concretar esta nueva posición, en América Latina o en cualquier otra parte.⁶²

United States and Globalization in the 1970s”, en Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Mane-la y Daniel J. Sargent (eds.), *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, pp. 49-64.

⁵⁹ Durante la reunión anual de ministros de relaciones exteriores de las Américas, celebrada en Tlatelolco (México) en febrero de 1974, Kissinger habló de su compromiso de un “nuevo diálogo” con América Latina, apoyado en la “comunidad” hemisférica. No obstante, muchos de los ministros reunidos se mostraron escépticos; por ejemplo, el representante de Colombia anotó mordazmente que “la comunidad de América Latina es el Tercer Mundo”. Toda referencia a “comunidad” quedó eliminada del comunicado final de la conferencia. Sobre este punto, véase David Binder, “Latin Countries and U.S. Outline New Relationship”, *The New York Times*, 25 de febrero de 1974; al igual que Abraham F. Lowenthal, “Improving Inter-American Ties”, *The New York Times*, 20 de febrero de 1974, mi primer artículo de opinión publicado.

⁶⁰ Un factor que contribuyó a la suspensión de las pláticas secretas con los representantes de Cuba sobre un posible acercamiento fue, sin duda, la expedición militar cubana a Angola, con el fin de apoyar al Movimiento Popular para la Liberación de Angola en su lucha contra la intervención clandestina de Sudáfrica, que contaba, a su vez, con el apoyo encubierto de Estados Unidos. No obstante, la competencia que enfrentó el presidente Ford en la elección primaria del partido republicano en el estado de Florida por parte del gobernador de California, Ronald Reagan, fue un elemento al menos igual de importante.

⁶¹ Matias Spektor, “Equivocal Engagement: Kissinger, Silveira and the Politics of U.S.-Brazil Relations (1969–1983)”, tesis, Oxford, Universidad de Oxford, 2006. Del mismo autor consúltese *Kissinger e o Brasil*, Río de Janeiro, Zahar, 2009.

⁶² Por ejemplo, comparado con la transformación mucho más convincente y enérgica de

James (Jimmy) Carter llegó al poder en 1977, con las últimas reverberaciones del rechazo público tanto a la guerra en Vietnam y de Watergate, decidido a desarrollar un nuevo enfoque para las relaciones interamericanas como parte de una reformulación más general de la política exterior estadounidense.⁶³ Bajo el argumento de que un “excesivo miedo al comunismo” había orientado las políticas del país, Carter propuso concentrarse más bien en el desarrollo económico, en la conservación de la energía y de otros recursos, la erradicación del hambre, la limitación de la proliferación nuclear y de la carrera armamentista, así como en el mantenimiento de la paz. La nueva perspectiva presidencial reconocía la creciente importancia del surgimiento de potencias intermedias tanto en América Latina como en cualquier otra parte del Tercer Mundo. El equipo de Carter propuso nuevas políticas para mejorar las relaciones de Estados Unidos con México y el Caribe. Ante lo que se percibía como indiferencia frente al tema por parte del secretario Kissinger, el Congreso respondió con una serie de iniciativas

su política hacia la parte sur de África, el nuevo enfoque de la administración de Ford para América Latina resultó mayoritariamente simbólico.

⁶³ La visión del gobierno de Carter resultó alterada por las recomendaciones de la Comisión para las Relaciones Estados Unidos-América Latina, una asamblea bipartidista de carácter privado integrada por destacados ciudadanos y que presidía el ex embajador en la OEA, Sol M. Linowitz. Yo trabajé como “asesor especial” de la Comisión y fui uno de los redactores más importantes de las investigaciones.

A diferencia del reporte Rockefeller de 1969, los dos informes Linowitz, uno de 1974, el otro de 1976, apremiaban a que Estados Unidos tratara los asuntos latinoamericanos en su contexto global y como parte de las relaciones Norte-Sur; recomendaban renegociar los tratados del Canal de Panamá, al que calificaban como “el asunto más urgente que enfrentará el nuevo gobierno en el Hemisferio Occidental”; aconsejaban emprender un intento más para explorar los pasos mutuos necesarios para mejorar las relaciones con Cuba; urgían a Estados Unidos a poner más atención a las preocupaciones económicas de América Latina; y, por último, tras condenar la “plaga de de la represión” en América Latina, proponía que Estados Unidos apoyara con mayor decisión tanto a la democracia como a los derechos humanos.

Robert Pastor, director ejecutivo de la Comisión en 1976, ingresó a la Casa Blanca como director para América Latina del Consejo de Seguridad Nacional; en la puerta de su oficina pegó las recomendaciones de la Comisión, las que iba tachando tan pronto como se implementaban. El mismo embajador Linowitz fue designado para negociar los nuevos tratados del Canal de Panamá. Uno de los miembros de la Comisión, Werner Michael Blumenthal, llegó a ser secretario del Tesoro. Consúltese *The Americas in a Changing World: A Report of the Commission on United States-Latin American Relations*, Nueva York, The New York Times Book Company, 1975; al igual que *The United States and Latin America's Next Steps: A Second Report of the Commission on United States-Latin American Relations*, Nueva York, Center for Inter-American Relations, 1976.

Puede encontrarse una crítica reciente de los reportes Linowitz desde una perspectiva empresarial en “LA Commission Suggestions for Carter Administration Appear Somewhat Mixed”, *Business Latin America*, 1976, pp. 401-402. Para una crítica también reciente, pero desde la academia, véase Laurence Whitehead, “Review: Linowitz and the ‘Low Profile’ in Latin America”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 17, núm. 3, 1975, pp. 326-344.

legislativas, las cuales alentaron a la administración de Carter a poner mucho énfasis en el tema de los derechos humanos, lo que se tradujo en un distanciamiento de regímenes autoritarios, especialmente en Centro y Sudamérica.⁶⁴

Washington invirtió una enorme reserva de capital político para negociar y asegurar la ratificación de los en ese momento nuevos tratados del Canal de Panamá, con que reconocía la soberanía del país centroamericano sobre la Zona del Canal; además, exploró con diligencia la posibilidad de normalizar gradualmente las relaciones con Cuba.⁶⁵ También proclamó la tolerancia hacia el “pluralismo ideológico” en el Caribe y Centroamérica. El gobierno purgó de los discursos y declaraciones oficiales cualquier alusión a una “relación especial” con los países de Latinoamérica, concepto que en el pasado había escondido con tanta frecuencia un trato paternalista e intervencionista; en su lugar, se afirmó, el objetivo era negociar (con la región) en un contexto más amplio, global.⁶⁶

Aunque la revisión del Tratado de Panamá y el acuerdo con Cuba para abrir “secciones de intereses” (cuasi embajadas) tanto en Washington como en La Habana ilustran los esfuerzos de la administración de Carter para responder a los cambios en la realidad, pronto apareció una brecha entre el discurso y la práctica. El gobierno buscó que la región cooperara en los temas más importantes en ese entonces para Estados Unidos, tales como energía, narcotráfico, proliferación nuclear, pero prestó mucha menos atención a los objetivos de América Latina: mejor acceso a los mercados, al capital y a la tecnología; más ayuda para los países menos avanzados, acuerdos comerciales sobre materias primas menos inestables y desventajosos; por último, mayor sensibilidad de las compañías multinacionales ante las necesidades de los países que los recibían. El gobierno estadounidense no logró expandir de manera significativa la ayuda económica a la región; por otra parte, decisiones muy específicas de Washington sobre tarifas e impuestos –que se tomaron como respuesta a presiones de empresas o del electorado– siguieron lastimando por separado a las economías de la zona.

⁶⁴ Kathryn Sikkink, *Mixed Messages: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, Cornell University Press, 2004; Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1981.

⁶⁵ Sobre Panamá, véase William J. Jordan, *Panama Odyssey*, Austin, University of Texas Press, 1984; George D. Moffett III, *The Limits of Victory: The Ratification of the Panama Canal Treaties*, Ithaca, Cornell University Press, 1985. Para Cuba, se sugiere consultar el libro de próxima aparición de William LeoGrande y Peter Kornbluh, *Talking with Fidel: The Untold History of Dialogue between the United States and Cuba*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011.

⁶⁶ Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983, pp. 33, 451-453.

El mismo efecto tuvo el nivel de inflación en Estados Unidos, al igual que el de las tasas de interés que impuso la Reserva Federal bajo el mando de su presidente Paul Volcker en aras de domar la inflación. Las ya de por sí endeudadas naciones de América Latina enfrentaron las dolorosas restricciones presupuestales resultantes del aumento de las obligaciones de deuda, así como una disminución de los ingresos por exportaciones, consecuencia directa de las políticas que Estados Unidos adoptó para enderezar su propia economía.

El gobierno de Carter desistió de su posición original en muchos otros asuntos. Su iniciativa para México fue minada por decisiones descoordinadas de Estados Unidos sobre migración y gas natural.⁶⁷ Las relaciones con La Habana volvieron a la frialdad tras el involucramiento de la isla en los asuntos internos de Etiopía. La apertura inicial de Washington a los experimentos de izquierda en la Cuenca del Caribe dio paso a una creciente desconfianza y hostilidad hacia Nicaragua y Granada, donde además incrementó la confrontación interna; el mismo fenómeno se registró en El Salvador y Guatemala debido a los movimientos que contaban con apoyo cubano. Incluso el énfasis en los derechos humanos acabó por ser silenciado.⁶⁸ Para cuando Carter dejó el poder en enero de 1981, el país se encaminaba a adoptar de nueva cuenta políticas de años anteriores que el propio ejecutivo había criticado en un inicio. Como muestra de este viraje, el 15 de enero, cinco días antes de dejar el cargo, el presidente saliente decidió proveer de ayuda militar al sitiado gobierno de El Salvador, que enfrentaba una ofensiva militar de gran envergadura por parte de los insurgentes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

Ronald Reagan y sus asesores más importantes sobre asuntos latinoamericanos se propusieron cambiar radicalmente y con toda intención el enfoque inicial de Carter. Dirigieron sus baterías a reducir la incursión tanto de Cuba como de la URSS en América Central y el Caribe; construir alianzas más sólidas con fuerzas anticomunistas de mentalidad similar, incluidos regímenes autoritarios de corte militar; e incrementar tanto la presencia castrense como la capacidad de acción de Estados Unidos.⁶⁹ El nuevo

⁶⁷ Robert Pastor, *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Boulder, Westview Press, 2001, pp. 47-48; Raymont, *op. cit.*, pp. 229-230.

⁶⁸ K. Sikkink, *op. cit.*

⁶⁹ La política del gobierno de Reagan para América Latina recibió una gran influencia del reporte del Comité de Santa Fe de 1980, así como de los escritos de varios especialistas de la academia, entre ellos: Roger Fontaine, del Consejo para la Seguridad Interamericana, quien se convirtió en el director para América Latina del Consejo Nacional de Seguridad; Constantín Mengues, del Instituto Hudson, quien se volvió primero oficial de inteligencia nacional para América Latina en la CIA, para después asumir el cargo de director para América Latina en el

gobierno intentó estorbar, intimidar y, en la medida de lo posible, derrocar a los regímenes de izquierda en ciernes en Nicaragua y Granada, así como perturbar el desarrollo del FMLN en El Salvador, donde realmente impuso fronteras entre los actores políticos.⁷⁰ El equipo de Reagan decidió remover las restricciones sobre la ayuda militar y la venta de armas a varios países de América Latina, a los que antes se les había prohibido recibir armamento estadounidense por asuntos relacionados a los derechos humanos, así como explorar la posibilidad de establecer una Organización del Tratado del Atlántico Sur con los gobiernos autoritarios de Argentina, Brasil y Sudáfrica. Además de las medidas adoptadas en contra de los movimientos de izquierda, la administración de Reagan trabajó para mejorar las relaciones con México y desarrollar una activa Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que ofrecía trato comercial preferencial y créditos blandos para el desarrollo de la región. Salvo para reducir la presión estadounidense sobre los regímenes militares, el gobierno de Reagan ignoró en especial a América del Sur y a sus crecientes problemas económicos y financieros.

La crisis de liquidez que se registró en México en agosto de 1982, cuando el país era incapaz de cumplir con el pago de los intereses de su deuda externa, obligó a los altos funcionarios del Departamento del Tesoro de

Consejo de Seguridad Nacional; y, en especial, Jeane Kirkpatrick, de la Universidad de Georgetown y del Instituto Enterprise, cuyos artículos "Dictatorships and Double Standards" (*Commentary*, vol. 68, núm. 5, 1979, pp. 34-45) y "U.S. Security in Latin America" (*Commentary*, vol. 71, núm. 1, 1981, pp. 29-40), según se dice, atrajeron la atención personal de Ronald Reagan.

En contraste con los reportes Linowitz, los estudios arriba referidos argumentaban que el declive del dominio estadounidense en el hemisferio se explicaba fundamentalmente por las recientes políticas de Washington, por lo que estaba en manos de este último revertir la tendencia. Para combatir el crecimiento de la influencia soviética en América Latina, el Comité de Santa Fe conminaba a Estados Unidos a restablecer su influencia en la región mediante el incremento de la inversión privada y el ejercicio del poder militar. Kirkpatrick atribuía el deterioro de la posición de su país principalmente a las equivocadas políticas que Estados Unidos había implementado derivadas de los reportes Linowitz y de otros productos del "establishment de política exterior". La investigadora solicitaba una restauración vigorosa de políticas activas en el hemisferio, así como un acercamiento con los gobiernos militares sudamericanos que antes habían sido el blanco de las políticas de derechos humanos de Carter. Kirkpatrick ingresó al gabinete de Reagan como embajadora de su país en Naciones Unidas; muchos otros nombramientos políticos le fueron dados o a gente de su círculo más cercano o a miembros del Comité de Santa Fe y del Consejo para la Seguridad Interamericana. A este respecto, véase *A New Inter-American Policy for the Eighties*, Washington, D. C., Council for Inter-American Security, 1980; Howard J. Wiarda, *Conservative Brain Trust: The Rise, Fall and Rise Again of the American Enterprise Institute*, Lanham, Lexington Books, 2009; Dom Bonafede, "Reagan's 'Brain Trust'—A Candidate is Known by the Company He Keeps", *National Journal*, 26 de abril de 1980, pp. 672-676.

⁷⁰ Abraham F. Lowenthal, "Drawing the Line in El Salvador", *Los Angeles Times*, 25 de febrero de 1981.

Estados Unidos a vivir un fin de semana frenético tratando de reunir un paquete de ayuda económica de emergencia. Aunque Washington terminó por tomar en cuenta la grave estrechez financiera de la región, el gobierno de Reagan confió en los mercados y en el régimen de condiciones que las instituciones financieras internacionales impusieron para restaurar la salud de la economía.⁷¹ No fue sino hasta 1985, después de una recesión más en la región, que Washington cedió y adoptó el Plan Baker, un conjunto de propuestas que presentó James Baker III, secretario del Tesoro, para ayudar a las naciones latinoamericanas a regresar al crecimiento mediante el ofrecimiento de nuevos recursos a cambio del compromiso de reducir el tamaño del Estado y de liberalizar el comercio. Sin embargo, incluso esta iniciativa era limitada, pues dejaba gran parte de la respuesta a los bancos comerciales, de los que se esperó en vano aumentarían el número y monto de los préstamos voluntarios.

La administración de Reagan, que en un principio había desestimado los esfuerzos de Carter para promover los derechos humanos, modificó eventualmente su posición al percatarse de que defender esas garantías y promover la gobernanza democrática resultaban útiles armas ideológicas en contra de la Unión Soviética, de Cuba y de Nicaragua. Este giro resultó fortalecido en la medida en que varias naciones sudamericanas iniciaron su propia transición para alejarse de los regímenes autoritarios, motivada en su mayor parte por presiones internas. La embajada de Estados Unidos en Chile llegó a desempeñar con el tiempo un papel significativo, pues ayudó a que la opositora “Coalición por el ‘No’” echara del poder al general Pinochet en el plebiscito de 1988.⁷²

En un esfuerzo por hacer a un lado de la campaña presidencial de 1984 la cada vez más polémica y políticamente volátil cuestión centroamericana, el gobierno de Reagan y el Congreso de mayoría demócrata acordaron establecer una Comisión Nacional Bipartita para Centroamérica, presidida por Henry Kissinger. La Comisión emitió un reporte en enero de 1984 que apre-

⁷¹ Para un recuento detallado de la respuesta de Estados Unidos a la crisis mexicana de deuda, véase Benjamin J. Cohen, “International Debt and Linkage Strategies: Some Foreign-Policy Implications for the United States”, en Miles Kahler (ed.), *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, pp. 141-152; así como Riordan Roett, “The Debt Crisis and Economic Development”, en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America: A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1995, pp. 253-254.

⁷² Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991. Para una discusión del papel del embajador de Estados Unidos, Harry Barnes, quien contribuyó a asegurar que la coalición contra Pinochet participara en el plebiscito, remitimos al lector a Heraldo Muñoz, “Chile: The Limits of Success”, en Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy in the Americas: The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 161-174.

miaba a Estados Unidos a contribuir al desarrollo económico y social de América Central, promover la gobernanza democrática y proteger los derechos humanos. En términos que recordaban a la Alianza para el Progreso, la Comisión Kissinger llamaba a Estados Unidos a encabezar un proceso de profundas transformaciones regionales con el objetivo de prevenir futuros movimientos revolucionarios.⁷³ Asimismo, recomendaba asignar 8000 millones de dólares en un lapso de cinco años para financiar reformas económicas y sociales, espolear el desarrollo en el subcontinente y, al mismo tiempo, seguir contrarrestando a la izquierda insurgente mediante la fuerza.⁷⁴

Sin embargo, ninguna de las recomendaciones de la Comisión se implementó a la larga. Para su segundo mandato, Reagan y su gabinete dedicaron cada vez más tiempo y esfuerzo, con poco éxito, a superar las restricciones legales que impuso el Congreso en el uso de fondos nacionales, las crecientes críticas de países latinoamericanos, una ola de denuncias de otras naciones así como creciente resistencia desde el interior mismo del gobierno.⁷⁵ El escándalo Irán-contra –venta clandestina e ilegal de armas a Irán a cambio de que sus pagos se hicieran en las cuentas de las fuerzas contrarrevolucionarias y antisandinistas en Nicaragua, ambas acciones violatorias de la ley estadounidense– y la victoria de los demócratas en las elecciones intermedias de 1986 impidieron en última instancia que la administración de Reagan mantuviera su enfoque.

La época de Reagan mostró que el declive del dominio de Estados Unidos en América Latina no podía revertirse con facilidad. Los prolongados esfuerzos de Washington, declarados y clandestinos, fracasaron en su afán

⁷³ *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, 1984; Abraham F. Lowenthal, “The United States and Central America: Reflections on the Kissinger Commission Report”, en Kenneth M. Coleman and George C. Herring (eds.), *The Central American Crisis: Sources of Conflict and the Failure of U.S. Policy*, Scholarly Resources, 1985; William LeoGrande, “Through the Looking Glass: The Kissinger Report on Central America”, *World Policy Journal*, vol. 1, núm. 2, 1984, pp. 181-200.

⁷⁴ La Comisión también recomendó a Estados Unidos dar más concesiones comerciales, incrementar la ayuda militar, otorgar diez mil becas, crear brigadas regionales de alfabetización al igual que otras formas de compromiso a niveles sin precedentes desde la ocupación de los infantes de marina durante la década de los años veinte.

⁷⁵ William LeoGrande, *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1998; Cynthia Arnson, *Crossroads: Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1993; Constantine Menges, *Inside the National Security Council: The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy*, Nueva York, Touchstone Books, 1989. Menges, uno de los nombramientos políticos más identificados con las políticas de reafirmación de Reagan en América Latina, discute de manera verosímil cómo es que la burocracia, encabezada por el secretario de Estado, George Shultz, y por Philip Habib, embajador de carrera, trabajó callada pero constantemente para refrenar –minar, según Menges– las políticas de Reagan.

de derrocar a los sandinistas del poder en Nicaragua, mientras que es poco probable que hayan influido en el acuerdo de los sandinistas para celebrar elecciones. La amplia ayuda económica y militar de Estados Unidos al gobierno de El Salvador logró bloquear mas no derrotar a la insurgencia en ese país. Todas las investigaciones serias emprendidas en los primeros años de Reagan en el poder, para saber qué podía hacerse para revertir la Revolución cubana, resultaron infructuosas.

De hecho, algunas de las medidas que tomó el gobierno en sus inicios se revelaron como bastante contraproducentes. Las fuertes presiones que ejerció Washington sobre el gobierno mexicano para modificar su posición antagónica frente a la política estadounidense en Centroamérica provocaron más manifestaciones intransigentes que reafirmaban la independencia de la política exterior del país. Los países sudamericanos fueron prácticamente unánimes en su oposición a la guerra de Estados Unidos contra Nicaragua; el excepcional alineamiento de Argentina con los norteamericanos sobre la cuestión de América Central terminó tan pronto como cayó el gobierno militar en Buenos Aires tras el fracaso en la Guerra de las Malvinas.⁷⁶ La invasión de la diminuta Granada en 1983 fue el único “éxito” de la administración de Reagan, aunque no haya sido en gran parte más que un gesto teatral.⁷⁷

A pesar de haber trabajado durante ocho años como vicepresidente de Ronald Reagan, George H. W. Bush contaba con una considerable experiencia en asuntos de política exterior, así como perspectivas muy diferentes tanto sobre las guerras centroamericanas como las dificultades financieras de la

⁷⁶ En mayo de 1983, los presidentes de México y Brasil emitieron una declaración conjunta en la que manifestaban su oposición a la intervención estadounidense en América Central, lo que reflejaba que en la región había sentimientos encontrados ante la resurrección del “gran garrote”. Esa sensación se hizo más intensa durante la segunda mitad de los años ochenta, en particular después de que los latinoamericanos se dieron cuenta de que Washington saboteaba deliberadamente su iniciativa diplomática de Contadora en Centroamérica. El sentir se reforzó aún más cuando los países de la región empezaron a trabajar entre todos de manera más estrecha para encontrar soluciones a la crisis económica regional, al tiempo que Estados Unidos se concentraba más bien en redoblar su campaña contra Nicaragua. Sobre el papel de Argentina en América Central, véase Ariel C. Armony, *Argentina, the United States and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984*, Athens, Ohio University, 1997.

⁷⁷ Russell Crandall, *Gunboat Diplomacy: U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada and Panama*, Oxford, Rowman and Littlefield, 2006, pp. 105-170; Michael J. Kryzaneck, “The Grenada Invasion: Approaches to Understanding”, en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America: A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1995, pp. 58-77; Robert J. Beck, *The Grenada Invasion: Politics, Law, and Foreign Policy Decision-Making*, Boulder, Westview Press, 1993; Eldon Kenworthy, “Grenada as Theater”, *World Policy Journal*, vol. 1, núm. 3, 1984, pp. 635-651.

región.⁷⁸ El presidente Bush; James Baker, flamante secretario de Estado; Bernard Aronson, nuevo subsecretario de Estado y operador político del partido demócrata sin ninguna experiencia previa en temas de América Latina, pero de grandes habilidades para construir consensos; junto con los líderes demócratas en el Congreso, actuaron al unísono para conciliar la amarga lucha partidista sobre América Central: acordaron apoyar los esfuerzos diplomáticos tendientes a arreglar el conflicto en Nicaragua,⁷⁹ hasta ese momento minados sistemáticamente por Washington. Asimismo, la administración de Bush adoptó rápidamente un nuevo enfoque de la crisis financiera en América Latina, el Plan Brady, a propuesta del secretario del Tesoro, Nicholas Brady, que condonaba parte del principal de la deuda externa, además de ofrecer una sustancial reestructuración adicional y extensiones en el calendario de pagos a tasas de interés más bajas, todo condicionado a ahondar las reformas económicas de apertura de mercado.⁸⁰

Para sorpresa de prácticamente todos, los sandinistas perdieron la elección de 1990, por lo que Nicaragua se desvaneció rápidamente de la lista de preocupaciones de Estados Unidos. Poco tiempo después, Washington concedió su apoyo al proceso de negociación en El Salvador, que México promovió y que Naciones Unidas negoció, el cual conduciría a los históricos acuerdos de paz firmados el 31 de diciembre de 1991 y a una reducción de la presencia norteamericana. Estos cambios en la política estadounidense fueron posibles gracias al cambio de liderazgo en Washington, a la mengua de la amenaza soviética y cubana (al menos en la percepción), al punto muerto alcanzado en Nicaragua y El Salvador, al papel activo de los intermediarios latinoamericanos, a la presión de las organizaciones no gu-

⁷⁸ Antes de sus ocho años como vicepresidente, Bush padre se había desempeñado como director de la CIA, embajador de Estados Unidos en la ONU y después en China.

⁷⁹ Dado que se había involucrado a profundidad en la lucha internacional que se desarrollaba en América Central para, principalmente, prevenir una potencial influencia soviética, el gobierno de Estados Unidos volteó entonces hacia Moscú para, irónicamente, presionar a los sandinistas a que convocaran a elecciones. Esta fórmula le ofrecía tanto a estadounidenses como a soviéticos una manera de desentenderse del conflicto sin perder el prestigio.

⁸⁰ En enero de 1989, tres días antes de la toma de protesta del nuevo presidente, se dio a conocer el documento *The Americas in 1989: Consensus for Action*, reporte del Diálogo Interamericano que le recomendaba al gobierno entrante cambiar lo más rápido posible y de manera radical los enfoques de la administración de Reagan sobre América Latina y acerca del dilema de la deuda. El argumento del informe era que observadores atentos de ambos partidos, al igual que sus contrapartes en América Latina, favorecieron esos cambios en la política exterior estadounidense. James Baker, a la sazón secretario de Estado recientemente nombrado, citó en términos aprobatorios el documento del Diálogo en su audiencia de confirmación ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el 17 de enero de 1989; lo mismo hicieron los miembros demócratas del Comité. En mi calidad de director ejecutivo del Diálogo, fui el redactor principal del reporte.

bernamentales y, muy importante, a los imperativos de la política interna estadounidense.

Libre del atolladero centroamericano, la administración de Bush se dedicó a responder a las fuertes críticas partidistas que la señalaban como débil por haber fracasado en apoyar eficientemente al movimiento panameño de oposición al descaradamente corrupto régimen de Manuel Noriega, otrora esbirro de Estados Unidos. En diciembre de 1989, Washington lanzó una invasión masiva a Panamá para remover a Noriega del poder, quien fue capturado y llevado a Florida para ser juzgado y condenado a pasar una larga temporada en la cárcel, acusado de estar relacionado con el Cártel de Medellín. Los gobiernos latinoamericanos en general criticaron la unilateral intervención militar estadounidense, si bien con relativa suavidad y no por mucho tiempo, debido a la evidente popularidad de la operación en el propio país centroamericano. Tal como sucedió con Nicaragua y El Salvador, una vez que Noriega fue derrocado, la atención de Washington sobre Panamá cayó drásticamente. Los altos funcionarios estadounidenses se concentraron en otros temas, en especial en las transformaciones en curso en Rusia, Europa oriental y central, las perspectivas de paz en Oriente Medio, la invasión de Iraq a Kuwait, así como los dramáticos eventos en China, incluidas las protestas en Tiananmen y la represión que le siguió. Una vez más, América Latina desapareció del mapa.

Varios factores alimentaron la Iniciativa para las Américas del presidente Bush, presentada en junio de 1990: los persistentes problemas económicos y de deuda de la región, la creciente preocupación por la expansión del narcotráfico, así como la elección en varios países del continente de líderes comprometidos con la gobernanza democrática y propensos a apoyar las reformas económicas de libre mercado. El proyecto llamaba tanto a expandir el comercio interamericano como a dar los pasos necesarios para constituir una gran zona de libre comercio; proponía aliviar aún más la carga de la deuda a condición de que se emprendieran reformas económicas y financieras adicionales; por último, prometía alentar con vigor la inversión extranjera.⁸¹ En muchos círculos del continente se recibieron con beneplácito esas ideas; lo mismo que sucedió con el compromiso previo de Bush de

⁸¹ Sobre la decisión de varios gobiernos democráticos de adoptar impopulares reformas de ajuste estructural, véase Susan Stokes, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Francisco Panizza, *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus*, Londres, Zed Books, 2009; Karen L. Remmer, "The Politics of Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984", *Comparative Politics*, vol. 19, núm. 1, 1986, pp. 1-26.

ampliar la cooperación multilateral con las naciones andinas para combatir al narcotráfico.⁸²

No obstante, las propuestas de la Iniciativa languidecieron en su mayor parte debido a la ausencia de una amenaza externa a la seguridad que exigiera atención y fuera objeto de promoción continua dentro de los círculos más altos de la burocracia. El paso concreto hacia delante más importante de la administración de Bush fue su respuesta favorable a la propuesta de Carlos Salinas de Gortari, presidente de México, para crear el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Salinas presentó la iniciativa después de darse cuenta de que Europa, demasiado ocupada con las nuevas oportunidades que ofrecía la parte oriental del continente, y Japón, interesado cada vez más en el este de Asia, no eran alternativas viables para México frente a la opción de ahondar la integración con Estados Unidos.⁸³ Las negociaciones del TLCAN se llevaron a cabo en agosto de 1993; el presidente Bush, el presidente Salinas y el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, firmaron el acuerdo en diciembre de ese mismo año, a pesar de que el Senado estadounidense no lo ratificaría sino hasta después de terminado el mandato de Bush. La administración de este último fue la que más se ha acercado, antes y hasta el momento, a responder acertadamente a los cambios y desafíos de la región; sin embargo, nunca articuló una visión convincente o exhaustiva, y lo que entregó fue muy poco, ni siquiera un TLCAN consumado.

William (Bill) Jefferson Clinton llegó al poder en enero de 1993 tras una campaña electoral en la que se concentró casi de manera exclusiva en los asuntos económicos internos. El ex gobernador de Arkansas, de escasa experiencia internacional –más allá de sus estudios de posgrado en la Universidad de Oxford–, habló muy poco sobre política exterior durante la contienda, aunque criticó desde la perspectiva de los derechos humanos la decisión del gobierno de Bush de interceptar los botes provenientes de Haití, repletos de gente que intentaba ingresar a Estados Unidos. También manifestó su oposición a la entonces propuesta para crear el TLCAN, expresando su preocupación sobre varios asuntos ambientales y laborales. En ambos casos, así como en el de su expresivo apoyo a la Ley para la Democracia en Cuba (Cuba Democracy Act) –la cual significó sanciones econó-

⁸² En una reunión celebrada en Cartagena de Indias en febrero de 1990, el presidente Bush, junto con los mandatarios de Bolivia, Colombia y Perú, acordaron incrementar el monto de la ayuda estadounidense a las naciones andinas para financiar los programas de erradicación de drogas y de desarrollo alternativo, así como permitir el libre acceso de muchos productos de la región a los mercados estadounidenses.

⁸³ Maxwell A. Cameron y Brian W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

micas aún más severas contra La Habana—, fueron claramente cálculos electorales los que motivaron a Clinton.

Sin embargo, una vez instalado en la Casa Blanca —e incluso desde semanas antes— Clinton comenzó a cambiar de rumbo.⁸⁴ Frente a los reportes de que cientos de miles de haitianos se preparaban para huir hacia Estados Unidos, el presidente rectificó su posición sobre los refugiados del país caribeño, negándoles la entrada a Estados Unidos. Clinton hizo a un lado sus reparos iniciales y emprendió una campaña intensa y exitosa para que se aprobara el TLCAN como parte de su “triangulación” para ubicarse en el centro político con una postura más dispuesta a los negocios. En respuesta a las intensas presiones del *caucus* negro en el Congreso, Clinton presionó con fuerza para restituir en su puesto a Jean-Bertrand Aristide, primer presidente de Haití electo democráticamente, que había sido derrocado por un golpe de Estado en septiembre de 1991. Con el tiempo, Clinton también cultivó con esmero relaciones más cercanas con Brasil y México. Más visible aún, y en respuesta a los apremios de la región, el presidente convocó a la Cumbre de las Américas a celebrarse en Miami en diciembre de 1994. Era la primera vez que se realizaba una reunión de todo el hemisferio desde 1967. En ella, Clinton se comprometió a incorporar al TLCAN a Chile y a otras naciones que hubieran emprendido reformas económicas. En la reunión de Miami, Clinton ganó el apoyo de toda la región para perseguir el objetivo de constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005; empero, a partir de ese momento hizo muy poco para continuar el proyecto y en poco tiempo perdió la atribución de “vía rápida” (*fast track*) que le otorgó el Congreso y que era necesaria para involucrarse en negociaciones comerciales de verdadera trascendencia. El presidente no visitó América Latina sino hasta la mitad de su segundo

⁸⁴ Comentarios de la prensa de entonces atribuyeron la naciente política de Clinton hacia América Latina a la influencia del Diálogo Interamericano y a su entonces reporte más reciente, *Convergence and Community: The Americas in 1993*. Para ejemplificar este tipo de opiniones, consúltese Andres Oppenheimer, “Think Tank Can Shape Clinton’s Latin Policy”, *The Miami Herald*, 7 de febrero de 1993; “Reaching to the South”, *U.S. News and World Report*, 1 de marzo de 1993; “United States: Latin America”, *Oxford Analytica Daily Brief Service*, 8 de marzo de 1993; Howard J. Wiarda, “Think Tanks”, en David W. Dent (ed.), *U.S.-Latin American Policy-Making: A Reference Handbook*, Westport, Greenwood Press, 1995, pp. 96-128 (en especial pp. 111-112). El presidente del Diálogo en ese entonces, Richard E. Feinberg, ingresó al gobierno de Clinton como director para América Latina del Consejo de Seguridad Nacional. Asimismo, cuatro de los cincuenta miembros estadounidenses del Diálogo se integraron al gabinete del presidente: Warren Christopher (Estado), Bruce Babbitt (Interior), Henry Cisneros (Vivienda y Desarrollo Urbano) y Federico Peña (Transporte). Al menos tres miembros del gabinete inicial de Clinton hablaban español, señal del papel cada vez más importante de los latinoamericanos en la vida pública y política de Estados Unidos.

periodo en el cargo; una porción mucho mayor de su tiempo y de su prodigiosa energía la dedicó a otras regiones, en especial a los Balcanes y a Oriente Medio.

Clinton llegó a la presidencia de Estados Unidos en un momento de grandes oportunidades para la política exterior de ese país, tanto en América Latina como en otras regiones: la Unión Soviética se había disuelto de manera pacífica, en varias naciones del hemisferio llegaron al poder gobiernos emanados precisamente de los grupos antiautoritarios que las políticas de Carter habían apoyado y, al menos en esos momentos, la influencia de Estados Unidos en el mundo enfrentaba muy pocos desafíos o cuestionamientos. El presidente siguió adelante con las políticas de Bush relacionadas al TLCAN y al ALCA; asimismo, dio continuidad a la estrategia antinarcóticos de su predecesor, mediante el reforzamiento significativo de la ayuda militar y económica para Colombia, acción que por las condiciones del Plan Colombia implicaba el compromiso estadounidense a involucrarse más, económica y militarmente.⁸⁵ Clinton y sus asesores también apoyaron los esfuerzos de pacificación y de reconciliación nacional en Guatemala, además de asumir la responsabilidad por políticas estadounidenses del pasado que habían contribuido a que la nación centroamericana se hundiera en la violencia y la represión.⁸⁶ Ante el colapso de la economía mexicana entre diciembre de 1994 y enero del siguiente año, Clinton y su equipo económico movilizaron rápida y audazmente los recursos del gobierno estadounidense para ayudar a estabilizar las finanzas de México.⁸⁷ Sin embargo, en casi todo el resto de los temas hemisféricos, en especial la política hacia Cuba, Washington estaba mucho más concentrado en las consecuencias políticas inmediatas que en el fondo de los asuntos, o que en las implicaciones a largo plazo para las relaciones interamericanas. En extremo táctica y reactiva, la administración de Clinton falló estrepitosamente en adaptar las políticas y las relaciones estadounidenses a

⁸⁵ Russell Grandall, *Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia*, Boulder, Lynne Rienner, 2002; Julia E. Sweig, "What Kind of War for Colombia?", *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 5, 2002, pp. 122-141.

⁸⁶ Clinton se disculpó por décadas de apoyo estadounidense a los militares guatemaltecos en un discurso que pronunció en la Ciudad de Guatemala el 10 de marzo de 1999. Cf. "Clinton: Support for Guatemala Was Wrong", *The Washington Post*, 11 de marzo de 1999; "Clinton Offers His Apologies to Guatemala", *The New York Times*, 11 de marzo de 1999.

⁸⁷ Riordan Roett, "The Mexican Devaluation and the U.S. Response: Potomac Politics, 1995-Style", en Riordan Roett (ed.), *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, pp. 33-48; Bradford de Long, Christopher de Long y Sherman Robinson, "The Case for Mexico's Rescue: The Peso Package Looks Even Better Now", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 3, 1996, pp. 8-14.

las transformaciones históricas, tanto regionales como internacionales, que estaban ocurriendo en la década de 1990.⁸⁸

George W. Bush llegó a la presidencia en enero de 2001 con una patente falta de interés personal en los asuntos internacionales, si bien ya había hablado sin rodeos de la importancia de México, país del que aprendió algunas cosas cuando fue gobernador de Texas. En sus días como candidato presidencial, prometió que “miraría hacia el Sur, no como una idea de último momento, sino como un compromiso fundamental”.⁸⁹ El primer viaje que hizo Bush como mandatario al extranjero fue a México —el 16 de febrero de 2001— para visitar a su homólogo Vicente Fox, quien también tenía poco tiempo en el poder. Ambos personajes se entendieron bien, a fin de cuentas ambos rancheros y empresarios. En una visita de alto nivel a Washington en septiembre de 2001, el presidente Fox, junto con su secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, urgió a avanzar con celeridad en un amplio acuerdo migratorio bilateral, pero encontró cierta resistencia por parte de algunos miembros del gobierno.⁹⁰

En todo caso, los ataques de Al-Qaeda contra el World Trade Center y el Pentágono unos días después, el 11 de septiembre, alteraron de manera fundamental las prioridades internacionales del gobierno de Bush. El contraterrorismo se volvió por mucho la preocupación más acuciante de Estados Unidos, lo que redefinió sus relaciones con México, con el resto de América Latina y, de hecho, con el resto del mundo. Las tensiones que surgieron con México y Chile —producto de la reacción escéptica de ambos países en el seno de Naciones Unidas ante la exposición del representante de Estados Unidos de los argumentos por los que la supuesta presencia de armas de destrucción masiva en Iraq requería invadir el país asiático— amenazaron con invalidar otros intereses estadounidenses en América Latina. La inclinación del gobierno de Bush por un multilateralismo a modo e incluso por enfoques francamente unilaterales para lidiar con varios asuntos internacionales, suscitaba la antipatía de numerosos funcionarios y ciudadanos latinoamericanos, desafectos ya muchos de entre ellos por la incapacidad de las políticas de liberalización económica para generar mayor crecimiento y equidad. Esa tirantez se vio exacerbada por los nombramientos políticos en el entorno de Bush. Eran funcionarios ligados a la comunidad cubano-americana que apoyaban la implementación de políticas de línea dura contra la

⁸⁸ Sobre las políticas de la administración de Clinton, véase David Scott Palmer, *U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years*, Gainesville, University of Florida Press, 2006.

⁸⁹ Tal como lo cita Peter H. Smith en “George W. Bush and Latin America”, en Peter H. Smith, *Talons of the Eagle*, p. 307.

⁹⁰ Jeffrey Davidow, *The Bear and the Porcupine: The U.S. and Mexico*, Princeton, Markus Wiener, 2007, pp. 229-230.

isla, incluyendo un endurecimiento importante de las sanciones; y fueron los autores de un reporte de la Comisión intergubernamental del tema en el que se delineaban explícitamente los pasos que debía seguir Washington una vez que el gobierno de Castro fuera reemplazado por un gobierno democrático pro estadounidense.⁹¹ Funcionarios del gobierno denunciaron públicamente –sin ningún éxito– a los candidatos populistas de izquierda en Bolivia y Nicaragua en un tono consular propio de los años sesenta, sino es que de los veinte. También debe recordarse que la administración de Bush acogió rápida y favorablemente –incluso es posible que haya ayudado a su concreción– el proyecto de derrocar a Hugo Chávez, el líder pro castrista y populista de izquierda que gobernaba Venezuela, y quien, sin embargo, se las ingenió para regresar rápidamente al poder.

El segundo de los Bush en ocupar la presidencia de Estados Unidos invirtió parte de su capital político personal en desarrollar vínculos con América Latina; si bien estableció la marca de más viajes a la región, trece en ocho años, la relación entre Washington y la mayoría de las capitales latinoamericanas se enfrió marcadamente. En particular, los argentinos desarrollaron una profunda antipatía hacia el país norteamericano por la decisión del gobierno de Bush de no proveer ayuda de emergencia –y con ello prevenir y amortiguar– el impacto del colapso económico en el país sudamericano en 2002. La cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en 2005, resultó una ocasión inmejorable para darle una tunda discursiva a Estados Unidos y para escuchar la retórica antiglobalización de Chávez, quien contaba con el apoyo de sus aliados –Bolivia, Ecuador y Nicaragua–, así como la aprobación tácita del anfitrión de la Cumbre, el presidente Néstor Kirchner. En la reunión, o en cualquier otro foro, hubo muy pocos progresos en cualquiera de los muchos asuntos de la relación entre Estados Unidos y América Latina –comercio, inmigración y narcotráfico.⁹²

Bush no logró que el Congreso aprobara una iniciativa de ley que ponía en marcha una limitada reforma migratoria debido a que su apoyo interno no cesaba de caer a medida que la guerra se extendía. En lugar de eso, el Congreso aprobó la construcción de un muro a todo lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, con que minó aún más las relacio-

⁹¹ *Report of the Commission for Assistance to a Free Cuba*, Washington, D. C., Government Printing Office, mayo de 2004.

⁹² Durante el segundo mandato del presidente Bush, un funcionario de carrera del servicio exterior, Thomas Shannon, se volvió subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos. Tan pronto como asumió su nuevo cargo, dio una serie de pasos para cambiar el enfoque del gobierno, formulando políticas específicas y diferenciadas caso por caso para Venezuela, los países populistas y potencialmente populistas de la región, así como reconociendo la importancia de temas subyacentes como pobreza, desigualdad y exclusión.

nes con el vecino del sur. La administración de Bush impulsó la liberalización comercial y negoció acuerdos de libre comercio con Panamá y Colombia, aunque no consiguió que el Congreso los ratificara. En muchos países latinoamericanos, las encuestas de opinión mostraban crecientes e inéditos niveles de desaprobación hacia Estados Unidos, sus políticas y su liderazgo, tanto entre el gran público como entre las élites; lo cierto es que las razones del descontento no tenían que ver con la región en sí.⁹³ Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina estaban en un punto bajo cuando George W. Bush dejó la Casa Blanca.

Al tomar posesión como presidente en 2009, Barack Obama heredó una inmensa lista de asuntos apremiantes, internos y externos, que incluían una profunda crisis económica y financiera, dos guerras en curso (una en Iraq, la otra en Afganistán), así como continuas amenazas de grupos terroristas internacionales. Por lo tanto, pocos analistas esperaban que el nuevo gobierno dedicara mucha atención a América Latina y al Caribe. Los extraordinarios antecedentes personales del nuevo presidente —hijo de un inmigrante keniano, morador en Indonesia durante una parte de sus años de formación— le daban en principio una experiencia internacional que ningún otro presidente estadounidense había tenido; no obstante, nunca había puesto un pie en América Latina. A lo largo de toda su exitosa campaña por la presidencia, Obama dijo muy pocas cosas sobre el subcontinente; a lo más, insinuaciones de que renegociaría el TLCAN y manifestación de algunas reservas acerca de los acuerdos de libre comercio con Colombia y Panamá, pendientes de aprobación en ese momento. Ambas declaraciones se dieron en la etapa de las elecciones primarias del partido demócrata, durante una gira por la región conocida como el “Cinturón de Óxido” (*Rust Belt*).

No obstante, al poco tiempo Obama y miembros de su gobierno expresaron y demostraron su interés en América Latina: recibieron a importantes líderes de la región, viajaron a varios países de la misma y participaron de manera activa y sin ningún ánimo de imposición en la quinta Cumbre de las Américas, celebrada en Trinidad y Tobago en abril de 2009. El gobierno

⁹³ Según Latinobarómetro, los latinoamericanos calificaron al presidente Bush por debajo de todos los líderes de la región, excepto Fidel Castro, tanto en 2006 como en 2007. Ambos reportes están disponibles en <http://www.latinobarometro.org>. La encuesta global Pew de actitudes del 27 de junio de 2007 reveló que los niveles de confianza de los latinoamericanos hacia Estados Unidos se deterioraron entre 2002 y 2007, en especial en Venezuela, Argentina y Bolivia; el documento está disponible en <http://www.pewglobal.org/2007/06/27>. Otra encuesta, ésta de la BBC pero que condujo el Program on International Policy Attitudes a principios de 2007, también reveló que la región veía en términos muy negativos las políticas estadounidenses. Véase “Latin American Publics are Skeptical about US—But Not about Democracy”, 7 de marzo de 2007, en <http://www.worldpublicopinion.org>

entrante anunció su intención de buscar un “nuevo comienzo” con Cuba, se distanció de las preocupaciones ya referidas de Obama sobre los acuerdos de libre comercio con Colombia y Panamá al igual que de su idea de renegociar el TLCAN, y prometió impulsar con fuerza una reforma migratoria integral. En el transcurso de sus primeros meses, la administración de Obama comenzó a cambiar el centro de atención de Estados Unidos en Latinoamérica, pasando de la “guerra contra el terrorismo” a los desafíos más sobresalientes y que casi todos los países de la región compartían: crecimiento económico, equidad, seguridad pública, energía, gobernanza democrática y Estado de derecho. De la misma forma, comenzó un viraje, aunque lento, de la “guerra contra las drogas”, centrada en la prohibición y la erradicación de los narcóticos, hacia políticas de reducción de la demanda interna y que ofrecieran tratamientos y rehabilitación. El gobierno norteamericano reconocía que en algunos de los asuntos clave de la relación entre Estados Unidos y América Latina –inmigración, narcotráfico, tráfico de personas y de armas en pequeña escala, lavado de dinero, comercio, así como conservación y desarrollo de energías– era apremiante un mejor desempeño de la parte estadounidense. La posición inicial de Obama y su equipo fue ampliamente aclamada a lo largo de toda la región. La declaración del presidente hecha en Trinidad en el sentido de que su gobierno buscaba una nueva relación “en la que no hubiera socios principales y de segundo rango” encarnaba una visión atractiva.

Sin embargo, para finales de 2009, el sentimiento predominante en la región acerca de la política de Obama había girado hacia la desilusión. El llamado del presidente a buscar un nuevo comienzo en las relaciones con Cuba no produjo gran cosa, a tal punto que Washington no tardó mucho en regresar a la posición habitual de tantos gobiernos en el pasado: esperar a que Cuba cambie. Muchos latinoamericanos, incluso aquellos recelosos de Irán, consideraron torpe la amenaza de Hillary Clinton, secretaria de Estado, en el sentido de que quienes cooperaran con Irán deberían “pensar dos veces en las consecuencias” de ese apoyo. La promesa del presidente Obama, de que la reforma migratoria sería una prioridad en el primer año de su gobierno, quedó en el compromiso, mucho más limitado, de iniciar consultas; pronto incluso ese objetivo se desvaneció. Aunque altos funcionarios del gobierno reconocieron la necesidad de regular la exportación de armas pequeñas, el presidente mismo declaró en México que la oposición interna volvía irrealizable tal medida.

En el mejor de los casos, el enfoque del nuevo gobierno sobre la política comercial era confuso. Por una parte, poco tiempo después de asumir el poder, se rechazó explícitamente el proteccionismo, para después aceptar una disposición de “comprar lo estadounidense” en el plan de estímulo

económico; asimismo, se siguió posponiendo cualquier acción concreta relacionada a los tratados de libre comercio con Colombia y Panamá. Se ensalzó la cooperación energética con Brasil, pero se mantuvo el subsidio a los productores de etanol a base de maíz, así como el alto arancel al etanol importado. Por último, promovió el mejoramiento de la relación con México, al mismo tiempo que no hizo algo para impedir que el Congreso cancelara los fondos para un programa experimental que les permitiría a los camiones mexicanos entrar a Estados Unidos. La falta de recursos derivó en la cancelación del proyecto, lo que significaba de hecho la violación de uno de los compromisos clave del TLCAN.

Todas esas razones para estar decepcionados con el gobierno de Obama se agravaron debido a dos sucesos: primero, la respuesta en apariencia ambivalente de Washington al violento derrocamiento de Manuel Zelaya, presidente de Honduras, por parte de las fuerzas armadas de ese país; segundo, el torpe trabajo de relaciones públicas relacionado a un nuevo acuerdo con Colombia para permitir el acceso de personal militar estadounidense a siete bases colombianas.⁹⁴

La brecha entre las promesas iniciales del gobierno de Obama y el subsecuente desempeño en América Latina se explica en buena medida por el funcionamiento del proceso de políticas públicas en Estados Unidos. El acercamiento a Cuba resultó limitado debido a la influencia político-electoral todavía vigente de un segmento de la comunidad cubano-americana, al igual que por las actitudes arraigadas sobre el tema. La disputa con México por la entrada de sus camiones y la parálisis total de los acuerdos comerciales ya mencionados son atribuibles al cabildeo de los sindicatos, mientras que en el caso de Colombia lo es al de los grupos defensores de los derechos humanos. La presión de los intereses agrícolas del medio oeste da cuenta de la extensión de los subsidios a los cultivadores de algodón y a los productores de etanol a base de maíz, así como de los altos aranceles a las importaciones de etanol. El torpe manejo del nuevo acuerdo sobre las bases militares con Colombia refleja el desequilibrio imperante en Washington entre la continuidad profesional del Pentágono y la incierta transición al interior del Departamento de Estado, cuya División para el Hemisferio Occidental estuvo acéfala durante varios meses críticos debido a la decisión de los republicanos en el Senado de bloquear nombramientos clave del gobierno. Ante la

⁹⁴ Para un análisis lúcido del turbio embrollo hondureño, así como de la participación del gobierno de Obama, véase Kevin Casas-Zamora, "Honduras: A Test for Barack Obama", en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead (eds.), *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, en prensa). Para una perspectiva más crítica, consúltese Jorge Heine, "A Case of Missed Opportunity", *The Hindu*, 23 de diciembre de 2009.

falta de un claro entendimiento sobre la nueva dirección del subcontinente y de una concepción estratégica convincente sobre la importancia de América Latina para Estados Unidos, resultaba muy difícil para el gobierno de Obama llevar hasta sus últimas consecuencias su atractivo enfoque inicial.⁹⁵

CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA: 1960-2010

En 2010, las relaciones entre Estados Unidos y los varios países que conforman América Latina y el Caribe son similares, en varios sentidos, a los patrones registrados hace cincuenta o más años, al mismo tiempo que difieren considerablemente en su estructura, proceso y contenido.

El elemento subyacente de continuidad más importante es la gran y persistente asimetría entre Estados Unidos y los países de Latinoamérica. El primero sigue siendo mucho más poderoso en términos militares, económicos, tecnológicos, diplomáticos, de política internacional y de influencia cultural, que cualquiera de sus vecinos en América Latina y el Caribe, incluso más que todos ellos juntos; de la misma manera, es mucho más importante para cada una de las naciones del hemisferio que cualquiera de éstas para los estadounidenses. Las políticas de Washington que afectan de manera significativa a la región han sido y siguen siendo implementadas por razones externas al subcontinente, a menudo sin consideración alguna por el impacto que pudieran tener. La mayoría de los Estados latinoamericanos, en especial los más pequeños, son aún muy vulnerables a las tendencias y decisiones del exterior, si bien algunas naciones —en especial Brasil, Chile y Venezuela— han empezado a proyectar su influencia más allá de la región. En este contexto de asimetría estructural de largo plazo, resulta muy difícil exagerar el número de asuntos y relaciones que suelen competir con América Latina por la atención de los diseñadores de políticas en Washington; esos problemas tienen a menudo una prioridad más alta y exigen una respuesta con mayor urgencia. Es por ello que los constantes llamados a los funcionarios de alto rango para que “presten más atención” a América Latina surten tan poco efecto.

El segundo rasgo de continuidad consiste en que las iniciativas de nuevas políticas públicas para América Latina se originan típicamente fuera del

⁹⁵ Abraham F. Lowenthal, “Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity”, *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 4, 2010, pp. 110-124. Para una discusión más amplia, véase Abraham F. Lowenthal, “The Obama Administration and the Americas”, en Lowenthal, Piccone y Whitehead (eds.), *Shifting the Balance*.

proceso normal análogo en el servicio civil de carrera. Las fuentes por las que se introducen son varias: el personal político designado, el cual trae consigo novedosas ideas incubadas en los centros políticos de estudio (*think tanks*) o en la academia; como respuestas tanto a iniciativas de actores latinoamericanos, desde Juscelino Kubitschek hasta Carlos Salinas de Gortari, como a las crisis observadas en la región que tienen consecuencias directas y apremiantes para Estados Unidos. La práctica común ha sido presentar las nuevas estrategias durante la campaña presidencial o en los primeros meses de gobierno, para después matizarlas y suavizarlas con el paso del tiempo por influencia del personal de carrera —especialmente en la fase de implementación— o bajo presión de los grupos de interés. También ha sido moneda corriente desarrollar propuestas de política de manera muy apresurada y de contenido polémico como respuesta a una crisis, pero que después se debilitan o son abandonadas cuando la problemática en cuestión pierde importancia frente a otros desafíos internacionales que adquieren mayor prioridad.

Como tercera característica de continuidad, Estados Unidos tiende a proyectar la experiencia que adquiere en una zona específica a sus relaciones con el resto de América Latina. Así, quienes desarrollaron en su mayor parte la Alianza para el Progreso de Kennedy eran personas con experiencia en Centroamérica y el Caribe; a la hora de diseñar la iniciativa se apoyaron sobre todo en lo que sabían.⁹⁶ Nixon y Kissinger desarrollaron sus políticas sobre todo a partir de sus percepciones sobre Brasil y Chile. El enfoque que adoptó Reagan a principios de los años ochenta estaba centrado sin duda alguna en Centroamérica; los imperativos de la política diseñada para esa región moldearon fundamentalmente los planes para Argentina, México y otros países. Las políticas de Estados Unidos durante la década de 1990 proyectaron a menudo el Chile posterior a Pinochet como supuesto modelo para toda la región. Durante su primer periodo presidencial, y sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de George W. Bush permitió que su preocupación por el terrorismo internacional así como su antagonismo hacia Hugo Chávez fueran las principales fuerzas que modelaran su enfoque para toda la región. Los funcionarios en Washington saben con certeza que los países integrantes de América Latina son y siempre han sido distintos, pero la tendencia inercial y recurrente de las

⁹⁶ El equipo asesor para América Latina que moldeó el enfoque del presidente Kennedy recibió fuerte influencia de Rómulo Betancourt, de Venezuela, José Figueres de Costa Rica y de muchos puertorriqueños, entre ellos, Luis Muñoz Marín, Arturo Morales Carrión y Teodoro Moscoso. Este último fue el primer coordinador de la Alianza para el Progreso, mientras que Morales Carrión fungió como director general para Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado.

políticas estadounidenses por más de cinco décadas ha sido proyectar una amenaza u oportunidad en particular a toda la región, tratándola como si fuera un bloque monolítico, para después plantear una respuesta de alcance hemisférico.

La cuarta marca de continuidad es que, ante la falta de desafíos concretos, apremiantes e inminentes al núcleo de intereses de seguridad nacional, son los grupos de interés, la ideología y las consideraciones políticas los que en la mayoría de las ocasiones moldean las actitudes y políticas estadounidenses hacia América Latina. Esta tendencia habitual quedó interrumpida por algún tiempo en dos momentos: primero, en el punto más álgido de la Guerra Fría, cuando los funcionarios en Washington formularon como su máxima prioridad evitar “otra Cuba”; el segundo, durante las guerras civiles en Centroamérica a principios de los años ochenta, cuando el gobierno de Reagan se concentró en la supuesta amenaza a la seguridad nacional que significaban los eventos en la zona, cuando en realidad lo que perseguía era reafirmar la confianza interna así como anotarse puntos en alguna otra parte del mundo.⁹⁷ Cuando los considerados desafíos a la “seguridad” se desvanecían, los asuntos latinoamericanos regresaban a su nivel rutinario de interacción, desprovistos de cualquier importancia estratégica mayor. Los gobiernos de George H. W. Bush y luego el de William Clinton dieron entonces algunos pasos hacia la redefinición de las relaciones entre Washington y América Latina en temas como comercio, inversión, desarrollo y cooperación en la lucha contra el narcotráfico; sin embargo, ninguno de los dos logró alcanzar una clara visión estratégica o implementar un enfoque realmente novedoso.

La quinta cualidad que denota continuidad: los imperativos de la vida política estadounidense afectan significativa y frecuentemente las políticas hacia América Latina. Así, la posición de Washington frente a Cuba durante los últimos cuarenta años sólo es comprensible a la luz del impacto que tiene la comunidad cubano-americana de Florida en las elecciones primarias y en la conformación del colegio electoral. Cálculos de política interna fueron los que principalmente condujeron las intervenciones militares en República Dominicana, Haití, Granada y Panamá.⁹⁸ Ciertos grupos nacio-

⁹⁷ Aun entonces, tal como argumenté en su momento, la inspiración de la política de Estados Unidos no era tanto la “seguridad nacional” entendida como tal, sino la “inseguridad nacional”, es decir, el malestar psicológico y político que acarrió la pérdida de control de algo que Estados Unidos dominó por mucho tiempo –los arreglos políticos internos de las pequeñas naciones de la cuenca del Caribe–, a pesar de que resultaba difícil articular por qué seguía siendo importante controlar aquellos arreglos. Cf. Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990.

⁹⁸ Sobre la interacción entre la política interna de Estados Unidos y sus intervenciones

nales de interés y la opinión pública en general moldean con frecuencia la política económica y comercial, al igual que los programas relacionados con la inmigración, el narcotráfico y otros asuntos. Nada de esto es ilegal o particularmente sorprendente, pero la influencia de la aritmética política y de los grupos de presión podría ser más fuerte en la elaboración de los cursos de acción para América Latina que en cualquier otra área de política, debido a la ausencia de intereses distintos que fueran ineludibles y a la falta de un marco estratégico claro.

Último rasgo de continuidad, los sucesivos gobiernos estadounidenses se concentran en lo que ellos quieren de América Latina por medio de apoyos, concesiones y acciones, en lugar de preguntar las opiniones de los latinoamericanos sobre las prioridades y las oportunidades de cooperación. Por supuesto, a casi nadie le sorprende que Washington siga su propia agenda en América Latina, pero parece que a los funcionarios encargados de las relaciones con el subcontinente resulta muy difícil interiorizar la lección de que la manera óptima para alcanzar la cooperación más efectiva es mediante un proceso de dar y recibir. Tal vez la explicación del fenómeno es que la pretensión hegemónica es sumamente persistente.

Sin embargo, debe observarse que también ha habido cambios muy significativos en las relaciones entre la superpotencia y América Latina. Al paso de los años, los procesos del ciclo de políticas públicas se han vuelto mucho más complejos en Estados Unidos. Las políticas de este último nunca fueron tan coherentes como se las valoraba o describía a menudo en Latinoamérica –tanto en las explicaciones oficiales como en las críticas más radicales. De hecho, se han vuelto mucho más contradictorias a medida que se han multiplicado el número y la diversidad de los actores implicados en su elaboración. Los planes y programas destinados a América Latina y al Caribe adquieren sus rasgos de la interacción entre varias influencias internas provenientes de regiones, sectores y grupos diversos en el interior de Estados Unidos, las cuales discrepan a menudo.⁹⁹

militares, véase Michael Grow, *U.S. Presidents and Latin American Interventions: Pursuing Regime Change in the Cold War*, Lawrence, University Press of Kansas, 2008.

⁹⁹ Durante mucho tiempo he insistido en que el proceso de las políticas públicas en Estados Unidos es clave para analizar los planes y programas destinados a las Américas, así como las relaciones entre ambas zonas geográficas. De hecho, ése fue un argumento central en mi tesis de doctorado –que después se publicó como libro– sobre la intervención en República Dominicana, al igual que de mi ensayo (véase la nota 15) sobre las perspectivas en pugna para analizar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, y de la monografía que escribí junto con Gregory F. Traverton, “The Making of U.S. Policy toward Latin America: Some Speculative Propositions”, trabajo originalmente preparado para el grupo de estudio del Consejo de Relaciones Exteriores que se reunió en noviembre de 1974, y publicado en 1977 como documento de trabajo (número 4) del programa sobre América Latina en el Centro Interna-

Entre los numerosos grupos que participan en el proceso de políticas públicas para los temas latinoamericanos están los cabilderos tanto del “Cinturón de Óxido” como de la “Franja del Sol” (*Sun Belt*); empresarios y sindicatos; cultivadores, trabajadores agrícolas y consumidores; organizaciones de la diáspora y grupos de presión contra los inmigrantes, comunidades de fe de distintas confesiones; fundaciones, centros políticos de investigación (*think tanks*) y medios masivos de comunicación; así como grupos formados para promover los derechos humanos, defender las causas de las mujeres, proteger el medio ambiente y preservar la salud pública. Buen número de actores relevantes—incluidos las embajadas de los países latinoamericanos, los cabilderos y, sobre todo, un gran abanico de grupos internos de presión—gozan de fácil acceso a quienes elaboran los planes y proyectos correspondientes, todo dentro del extraordinariamente abierto y difuso proceso de elaboración de políticas públicas. Esto ha hecho a la política estadounidense relativamente fácil de influir, salvo en los asuntos que se reconocen claramente como preocupaciones centrales de seguridad, pero en extremo difícil de coordinar o controlar, incluso en las pocas ocasiones en las que se han hecho esfuerzos conjuntos para alcanzar tal resultado.

La importancia para las relaciones interamericanas de las diferentes partes del aparato gubernamental estadounidense también ha cambiado. El Departamento de Estado, el Pentágono y la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) no son más las únicas —y en algunos casos ni siquiera las más importantes— instancias del gobierno estadounidense que operan en América Latina y en el Caribe, tal como sí lo fueron en general de la década de 1950 a la de 1970. Hoy día, en muchos países de la región, el secretario del Tesoro, el presidente del Banco de la Reserva Federal y el Representante Comercial de Estados Unidos son más impor-

cional Woodrow Wilson para Investigadores en Washington, D. C. (una traducción del mismo al español apareció en *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 4, 1979, pp. 600-617). Véase también Abraham F. Lowenthal *et al.*, *The Making of U.S. Policies toward Latin America: The Conduct of Routine Relations*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office (Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, vol. 3, apéndice 1, 1975).

El énfasis en el proceso de políticas públicas en Estados Unidos fue desarrollado con mayor amplitud después de 1975 por el Instituto de Estudios de Estados Unidos, dependiente del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México. Luis Maira, Carlos Portales, Carlos Rico Ferrat y otros dirigían las investigaciones; varios de ellos llegaron a ser importantes profesionales de la política exterior latinoamericana, tanto en Chile como en México. Un ejemplo de esos estudios sobre América Latina es el trabajo de Luis Maira, *América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1982. Véase también la excelente serie *Cuadernos semestrales de Estados Unidos: perspectiva Latinoamérica*, que el CIDE publicó entre 1977 y la década de 1980.

tantes que la secretaria de Estado o el personal del Consejo de Seguridad Nacional. El Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security), la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés), el Departamento de Agricultura, el Departamento de Comercio, así como miembros del poder judicial federal, tienen a menudo gran poder de influencia sobre las políticas. De igual manera, para casi todos los asuntos, el Congreso de Estados Unidos, con todos sus comités y *caucuses*, es tanto o más importante que el poder ejecutivo, así como mucho más abierto a los distintos impulsos sociales y a los imperativos políticos. Los gobernadores y otros funcionarios estatales de California, Texas, Florida y Arizona, entre otros, son importantes para ciertos temas y para determinados países; así quedó demostrado en 2010 con la promulgación de una nueva ley en Arizona que permite a los oficiales de policía detener a personas que razonablemente les parezcan ser migrantes indocumentados. Los constantes y vinculantes procesos de negociación entre los diferentes grupos de interés y las múltiples agencias gubernamentales son las causantes de que el impacto del accionar de Estados Unidos en América Latina y el Caribe esté lejos de ser coherente.

Además, la importancia relativa de los actores privados —empresas, sindicatos, centros políticos de investigación (*think tanks*), medios de comunicación y entidades no gubernamentales de todo tipo— se ha incrementado en los últimos años, mientras que la influencia del gobierno nacional en su conjunto ha menguado.¹⁰⁰ El peso no absoluto entre esos participantes no gubernamentales también ha cambiado: hace cincuenta años, los más importantes de entre ellos que afectaban las políticas de Estados Unidos en la región solían ser las grandes compañías: la United Fruit, Anaconda and Kennecott Copper, Standard Oil, Bank of America, Citibank y el Chase Manhattan. Hoy, los influjos no gubernamentales más importantes en los planes y programas estadounidenses son con frecuencia los grandes sindicatos, las pequeñas y medianas empresas, las instituciones fundadas en la fe, las organizaciones de la diáspora y grupos de otro tipo, tales como los relacionados con la defensa del medio ambiente o de los derechos humanos. Así, el impacto de Estados Unidos como sociedad y economía en las naciones latinoamericanas y caribeñas es inmenso, quizá tan grande como

¹⁰⁰ Desde el siglo XVIII, actores no gubernamentales estadounidenses —empresarios, misioneros, filántropos, sindicatos, turistas, medios de comunicación, economistas y hombres de finanzas— han sido muy importantes en el desarrollo de las relaciones entre su país y América Latina. Sin embargo, su influencia relativa, comparada con la del gobierno norteamericano, se ha incrementado en grandes proporciones desde el fin de la Guerra Fría, además de que nuevos actores se han vuelto más influyentes, incluidas las comunidades de la diáspora. Cf. Thomas F. O'Brien, *Making the Americas*.

nunca antes, aun cuando sea más difícil darle forma a las políticas y acciones gubernamentales.

En comparación a los años sesenta, las relaciones de hoy entre Estados Unidos y los Estados del subcontinente se centran mucho menos en la geopolítica, la seguridad nacional y la ideología, en este último caso, al menos en el sentido político declarado. La competencia en el mundo bipolar de la Guerra Fría proveyó en el ámbito regional de un marco conceptual amplio para definir las políticas; sin embargo, las preocupaciones actuales de Estados Unidos se originan con mayor frecuencia en los asuntos más concretos que se presentan en contextos específicamente nacionales o sub-regionales. En Estados Unidos, el diseño de políticas para América Latina se concentra hoy en día principalmente en cuestiones prácticas como comercio, finanzas e inversiones, así como en problemas comunes que no pueden resolver los países por separado, incluyendo controlar la inmigración, luchar contra el tráfico de drogas, personas y armas de menor tamaño, proteger la salud pública y el medio ambiente, lograr la autonomía alimenticia y energética, frenar la proliferación de armas de destrucción masiva y contrarrestar al terrorismo internacional.

Así, el patrón de las relaciones interamericanas en 2010 es muy diferente al que prevaleció entre las décadas de 1960 y principios de la de 1990. Este contraste queda oculto cuando algunos funcionarios o analistas norteamericanos vuelven a usar el lenguaje de la seguridad, sustituyendo “comunismo” por “terrorismo”, lo mismo que al enfatizar las “amenazas” de Irán o de China; sucede algo similar si algún miembro del Congreso o “experto” de los medios de comunicación habla sobre el “giro izquierdista” o la “marea rosa” en América Latina. Empero, estas continuidades conceptuales y verbales son sobre todo superficiales y reflejan en gran parte la influencia inercial de mentalidades anticuadas, ya pasadas de moda. Washington ya no se preocupa mucho por tratar de mantener a la izquierda latinoamericana, del tipo que sea, fuera del poder. Entre mediados de los años cuarenta y finales de la década de 1980, sin duda habría sido muy difícil imaginarse que la superpotencia pudiese acomodarse, como lo ha hecho, a líderes como Lula –e incluso Fernando Henrique Cardoso– en Brasil, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay, Mauricio Funes en El Salvador, o Leonel Fernández en República Dominicana. Todos ellos fueron electos democráticamente para sus puestos, pero son descendientes directos de los partidos, movimientos y líderes contra los que Estados Unidos intervino en la década de 1960.

Y si el gobierno de Estados Unidos no se lleva bien con Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua, o los hermanos Castro en Cuba, lo cierto es que hay límites evidentes a la inter-

vención de Estados Unidos contra esos países. Hoy día, nadie espera en realidad que los infantes de marina desembarquen en Caracas, La Habana y La Paz, o que la CIA asesine a Chávez, Ortega, Morales o a los Castro. De igual modo, es poco probable que Venezuela corte el flujo de las exportaciones de petróleo a Estados Unidos, o que Morales busque atraer inversiones internacionales de Estados Unidos o de otros países.

A diferencia de lo que sucedía en la década de 1950 y buena parte de los años sesenta, Estados Unidos ya no puede estar seguro de contar más con la solidaridad y el apoyo diplomático de América Latina. Ejemplos de esto último son: las actuaciones de México y Chile en el debate en la ONU previo a la invasión estadounidense de Iraq; la elección en 2005 del chileno José Miguel Insulza como secretario general de la OEA, a pesar de la oposición inicial de Washington; el apoyo de Sudamérica en el verano de 2006 al intento de Venezuela de volverse miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (abandonado en última instancia); agudas diferencias registradas durante 2009 sobre cómo lidiar con Cuba y Honduras; por último, las iniciativas diplomáticas de Brasil a propósito de Irán a lo largo de 2010; casos que no son ni únicos ni inusuales en lo absoluto. Estados Unidos negocia con los países latinoamericanos a veces como rivales, en ocasiones como socios potenciales, pero nunca como aliados automáticos o clientes obsequiosos para un gran número de asuntos, tales como cambio climático, gobernanza global, subsidios agrícolas y propiedad intelectual, al igual que contenciosos comerciales que incluyen algodón, flores para ornamento, miel, jugo de naranja, aviación regional, aceros especializados, productos farmacéuticos, textiles y calzado. A menudo hay campo para la cooperación, pero ésta debe ser fraguada, no dada por sentada ni exigida. Estados Unidos es aún un país poderoso, mas no hegemónico; actualmente hay pocas “repúblicas bananeras”, sino es que ninguna, dispuestas a hacer lo que Washington quiera. El embrollo hondureño de 2010 ilustra con claridad ese cambio.

DISECCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

La tendencia inercial de Estados Unidos a desarrollar políticas de aplicación regional resultó reforzada en los años noventa, cuando muchos funcionarios de gobiernos tanto demócratas como republicanos percibieron que los caminos de diversos países latinoamericanos y caribeños comenzaban a converger. Con Chile como modelo a seguir, se pensaba que todas las naciones (excepto Cuba) se estaban orientando hacia el libre mercado, la

gobernanza democrática, las políticas macroeconómicas sólidas y la integración económica regional.

Sin embargo, las naciones del subcontinente se han estado moviendo de hecho en direcciones muy diferentes, lo que plantea desafíos muy bien diferenciados a las políticas estadounidenses. Esas trayectorias divergentes reflejan variaciones estructurales importantes entre los Estados de la región, incluyendo sus datos demográficos fundamentales, el nivel de interdependencia con Estados Unidos, el grado y naturaleza de su apertura a la competencia económica internacional, la fortaleza de componentes clave de la gobernanza –tales como el sistema de pesos y contrapesos, la rendición de cuentas y el Estado de derecho–, la capacidad relativa del gobierno y de las instituciones fuera del mismo –entre otras, los partidos políticos, los medios de comunicación, las organizaciones religiosas y los sindicatos–, así como el grado en que todos los actores y organismos estatales enfrentan el desafío de incorporar amplias poblaciones históricamente excluidas, en especial los pueblos indígenas y los afro-latinoamericanos.

Varios patrones bien definidos de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina sobresalen hoy en día: ahí están el que rige las relaciones con los vecinos más cercanos (México, América Central y el Caribe); el que modula los tratos con Brasil, el país más grande y más poderoso de la región, que en muy poco tiempo emergerá como potencia mundial; el que se observa con los numerosos países del Cono Sur; y, por último, aquél que guía el acercamiento a las naciones andinas, muy diferentes entre ellas pero cercanas por las carencias compartidas (grandes desigualdades, pobreza extrema y polarización tanto social como étnica).

Los vecinos más cercanos

Desde hace algunos años, la sociedad y la economía de Estados Unidos están mucho más entrelazadas con México y con las naciones de Centroamérica y el Caribe; las causas más importantes –en especial desde la reforma migratoria Hart-Celler de 1965– son la migración masiva hacia el país del norte y la creciente integración económica funcional, en particular la de los mercados laborales.¹⁰¹ Dos fenómenos han cambiado de manera irre-

¹⁰¹ Los siguientes párrafos se inspiran de muchas fuentes. Entre las más útiles se encuentran: Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, 2a. ed., Nueva York, Routledge, 2009; Jorge G. Castañeda, *Ex Mex: From Migrants to Immigrants*, Nueva York, The New Press, 2007; Sidney Weintraub, *Unequal Partners: The United States and Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2010; “Managing the United States-Mexico Border: Cooperative Solutions to Common Challenges”, reporte del

versible la naturaleza de los vínculos entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos: primero, la presencia de amplias diásporas mexicanas, centroamericanas y caribeñas en un número cada vez mayor de regiones “de entrada” (acogedoras de inmigrantes), viejas y nuevas, dentro de Estados Unidos; segundo, la integración de la actividad de producción en todos esos países a los procesos manufactureros de las compañías de propiedad estadounidense. La relación también se ha transformado por la inversión histórica —en especial en México— de las actitudes y los supuestos fundamentales acerca de la naturaleza y el futuro de los nexos con Estados Unidos. Lo que era impensable antes de 1990, diseñar deliberadamente políticas nacionales que indujeran una mayor cooperación e integración con el vecino del norte, es hoy ampliamente reconocido como necesario, si no es que inevitable, en México y en buena parte de América Central y el Caribe.

La frontera entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos es porosa; personas, bienes, dinero, armas de bajo calibre, drogas e ideas fluyen con facilidad de un lado a otro de los límites formales en ambos sentidos. Sesenta por ciento de la población mexicana tiene algún pariente en Estados Unidos, país donde se emplea más de un quinto de la fuerza laboral de México. Cerca de 15% de los habitantes de los países centroamericanos y caribeños se han mudado a la superpotencia. En México, las remesas que la diáspora envió en 2008 sumaron más de 25 000 millones de dólares, casi tanto como la Inversión Extranjera Directa (IED); en América Central, Haití y la República Dominicana, los envíos de dinero superaron el monto de la IED y de la ayuda económica internacional combinados. Las aportaciones a las campañas electorales así como los votos de los emigrantes son cruciales en la política de sus países de origen, mientras que los sufragios de los inmigrantes naturalizados adquieren cada vez mayor peso en los procesos electorales estadounidenses. Pandillas juveniles y jefes criminales que socializaron en las calles y cárceles de Estados Unidos están sembrando el caos en sus lugares de procedencia, muchos de ellos tras haber sido deportados; por su parte, las bandas de latinos amenazan la tranquilidad de Los Ánge-

equipo asesor binacional para la frontera México-Estados Unidos, elaborado en conjunto por el Consejo de Política Internacional del Pacífico y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), 13 de noviembre de 2009; Anthony P. Maingot, *The United States and the Caribbean*, Boulder, Westview Press, 1994; Mark Rosenberg y Luis G. Solís, *The United States and Central America: Geopolitical Realities and Regional Fragility*, Nueva York, Routledge, 2007; Cristina Eguizábal, “The United States and Central America since 2000: Free Trade and Diaspora Diplomacy”, en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations*, pp. 64-82; Anthony P. Maingot, “U.S.-Caribbean Relations: Modifying Traditional Hegemony and Sovereignty in the Caribbean”, en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary US-Latin American Relations*, pp. 82-100.

les, Phoenix, Chicago y Nueva York. Un cambio en las leyes de inmigración estadounidenses y procedimientos más estrictos para su aplicación en la frontera podría reducir la proporción de migrantes ilegales que entran a su territorio, aunque difícilmente cambiarán las causas, fuentes o la magnitud de los flujos migratorios en su conjunto.

Durante los últimos cincuenta años, en particular a partir de la década de 1980, tanto México como las naciones de América Central y del Caribe se han visto más y más absorbidos por la órbita de influencia de Estados Unidos. Esto ha ocurrido en razón de las tendencias demográficas y económicas subyacentes, así como de políticas tales como el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio de América Central y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés). Varios Estados emplean el dólar como su moneda informal, mientras que en otros es la de uso oficial; envían casi todas sus exportaciones al país del norte; dependen abrumadoramente de los turistas, de la tecnología y de las inversiones e importaciones de Estados Unidos; absorben la cultura popular y las modas de éste, al mismo tiempo que influyen en ellas; y forman jugadores de béisbol que luego emigrarán a las ligas mayores de la superpotencia. Sus gobiernos deben lidiar con redes criminales que operan en Estados Unidos y en la región; envían al primero doctores, dentistas y enfermeras, sin mencionar a los cosmetólogos y peluqueros; otorgan servicios médicos y dentales a los “turistas médicos” que vienen de la superpotencia. Sí, México, América Central y los países del Caribe envían muchos migrantes en dirección norte, pero aceptan a grandes contingentes de estadounidenses retirados como residentes de largo plazo –al menos medio millón tan sólo en México.¹⁰² Tanto los ciudadanos como las redes transnacionales crecen cada día en importancia a lo largo de todo el subcontinente. Con el tiempo, todas estas tendencias regionales muy probablemente afectarán a Cuba; de hecho, en varias de las dimensiones referidas, la isla ya está mucho más involucrada de nueva cuenta con Estados Unidos de lo que se reconoce o admite en ambos países.

Los asuntos que se originan directamente de la única y cada vez mayor compenetración entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos –tráfico

¹⁰² En 1999, el Departamento de Estado reportó que el número de norteamericanos residentes en México oscilaba entre medio millón y un millón (<http://www.state.gov/r/pa/ei-bgn/35749.htm>); sin embargo, desde los acontecimientos del 11 de septiembre no publica más estadísticas sobre estadounidenses que viven en el extranjero. Otras fuentes estiman que ese número se ha incrementado y que ahora se sitúa entre seiscientos mil y un millón. Al respecto, véase por ejemplo Alfredo Corchado y Laurence Iliff, “U.S. Expatriates Flock to Mexico”, *El Universal*, 22 de marzo de 2005; Andres Oppenheimer, “Mexico Eyes 5 Million U.S. Retirees”, *Dallas Morning News*, 19 de abril de 2010.

de armas, drogas y seres humanos, migración, protección del medio ambiente y de la salud pública, respuesta a desastres naturales, cumplimiento de la ley y manejo de la frontera— plantean desafíos particularmente complejos para las políticas públicas. Esos temas “intermésticos”, llamados así porque combinan la faceta internacional y la doméstica, son en extremo difíciles de manejar, debido a que, tanto en Estados Unidos como en los países vecinos, el proceso político democrático orienta las políticas públicas en direcciones que suelen ser diametralmente opuestas a lo que se necesitaría para garantizar el nivel de cooperación internacional requerido, a su vez, para lidiar con problemas difíciles que trascienden las fronteras.¹⁰³ Los impulsos para ubicar la responsabilidad de los grandes problemas del otro lado de la frontera, así como para reafirmar la “soberanía” —aun cuando no sólo es palpable la falta de control nacional, sino que en términos prácticos es inalcanzable—, son recíprocos e interactivos. Mayor interdependencia no garantiza una cooperación más estrecha, aunque si no se maneja adecuadamente, podría elevar en su lugar la intensidad del conflicto.

Estados Unidos no puede lidiar más con los países circundantes de la misma manera en que lo hacía hace cincuenta años, esto es, sobre la base de un compromiso intermitente y, lo más importante, ignorándolos la mayor parte del tiempo; eso sí, interviniendo enérgicamente —con frecuencia empleando la violencia— cuando consideraba que su “seguridad” estaba en juego. Algunos miembros de la comunidad de políticas en Estados Unidos, así como ciertos actores en México, América Central y el Caribe, comienzan a entender la necesidad de desarrollar nuevos conceptos, actitudes, políticas, modalidades de gobernanza, normas e instituciones que encaucen las complejas y singulares relaciones que los unen.¹⁰⁴ Este imperativo afectará

¹⁰³ Bayless Manning fue quien acuñó el término “interméstico” en su ensayo “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, 1977, pp. 306-324. Varios investigadores, entre los que me incluyo, lo han usado, aunque no goza de aceptación general, tal vez en virtud de que su infortunio estilístico captura en una frase breve un punto importante que de otra manera necesitaría varias palabras. Al respecto, véase Abe Lowenthal, “U.S.-Latin American Relations at the Century’s End: Managing the ‘Intermestic’ Agenda”, en Albert Fishlow y James Jones (eds), *The United States and the Americas: A Twenty-First Century View*, Nueva York, Norton, 1999, pp. 109-136.

¹⁰⁴ Entre quienes insisten por medios creativos en encontrar una nueva manera de pensar esas líneas de investigación, en especial por lo que respecta a México, está Robert Pastor. Al respecto, véase su ensayo “The Future of North America: Replacing a Bad Neighbor Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 4, 2008, así como su libro de próxima aparición, *The North American Idea*, Oxford, Oxford University Press. Jorge G. Castañeda también ha contribuido de manera importante a encontrar otros enfoques para reconsiderar el futuro de las relaciones entre México y Estados Unidos; lo hace escribiendo desde una perspectiva mexicana, tal como lo hizo el desaparecido Carlos Rico Fermat, en su calidad tanto de académico como de diplomático de alto rango.

profundamente los vínculos entre Estados Unidos y América Latina en los años por venir.

Brasil: el futuro ha llegado

Brasil es un país cada vez más exitoso e influyente. Habitado por más de ciento noventa millones de personas, se ubica como la octava economía más grande del mundo. Ha abierto buena parte de sus ramas de producción a la competencia internacional; ha modernizado una gran porción de su vasto sector agrícola, ha desarrollado industrias con mercados continentales e incluso mundiales, además de haber aumentado la competitividad global de sus servicios financieros, de ingeniería y otros tipos. El gigante sudamericano también ha fortalecido, lenta pero continuamente, sus instituciones, tanto las estatales como las no gubernamentales; asimismo, ha alcanzado un alto grado de previsibilidad, léase estabilidad de las expectativas sobre las reglas del juego y los procesos establecidos por los que esas normas pueden cambiarse. Por último, ha construido un consenso cada vez más fuerte y orientado hacia el centro político sobre las líneas generales de la política social y macroeconómica. Tales líneas incluyen la urgente necesidad de reducir las grandes desigualdades, aliviar la extrema pobreza, seguir ampliando su clase media –grande, influyente y en expansión–, que ya suma noventa millones de personas, así como mejorar la calidad de la educación y el acceso a la misma en todos los niveles.

Brasil desempeña un papel cada vez más trascendente en las negociaciones internacionales sobre comercio, cambio climático, medio ambiente, salud pública, seguridad alimenticia y propiedad intelectual. Hoy en día es un líder muy activo entre las naciones en vías de desarrollo y trabaja de cerca con China, la India y Sudáfrica sobre varios asuntos. Entre el grupo de naciones conocido como BRIC (Brasil, Rusia, India y China) –las consentidas de los inversionistas internacionales y de los analistas en geopolítica– es una de las más influyentes y de más rápida expansión. El gigante sudamericano no cesa de desarrollar vínculos con una gran variedad de naciones en el mundo, incluso con Irán, y nunca como ahora había sido tan diligente a la hora de participar en foros como las Naciones Unidas, el G-20, el G-8 y otros espacios multilaterales.

Ejemplo de ese desplazamiento hacia nuevos conceptos, políticas e instituciones, es la “Joint Declaration by the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning Twenty-First Century Border Management”, comunicado de prensa de la Casa Blanca, 19 de mayo de 2009.

En el pasado reciente, Brasil y Estados Unidos han tenido algunas serias diferencias, que incluyen desacuerdos en 2010 sobre si imponer o no sanciones multilaterales a Irán.¹⁰⁵ También han descubierto que sus perspectivas se oponen sobre cómo manejar la crisis en Honduras: Brasilia interpretó la disposición de Washington a reconocer como legítimos los resultados de las elecciones que organizó el régimen *de facto* de Micheletti, como un acto equivalente a consentir un golpe de Estado. El Palacio del Altiplano cuestionó igualmente el nuevo acuerdo entre la Casa Blanca y la Casa de Nariño sobre el acceso a las bases militares colombianas; no obstante, ya para 2010 había resuelto esas diferencias en grado suficiente como para alcanzar por primera vez en décadas un nuevo acuerdo de seguridad mutua con Estados Unidos. Ambos países también han chocado por una gran variedad de asuntos económicos, desde la propiedad intelectual y los productos farmacéuticos hasta los subsidios del gobierno estadounidense a los cultivadores de algodón y a los productores de etanol.

Es natural que se presenten diferencias entre grandes países con intereses tan diversos y complejos, y cuyas políticas exteriores se ven afectadas inevitablemente por conflictivos imperativos políticos internos y debido a intereses económicos mundanos. A pesar de sus diferencias, el desafío fundamental para las relaciones entre Estados Unidos y Brasil en esta etapa es construir sinergias más intensas en temas globales de primera importancia: fortalecer los regímenes comerciales, financieros y de inversión, desarrollar e implementar medidas para enfrentar el cambio climático; prevenir y solucionar pandemias, frenar la proliferación nuclear y reformar los arreglos de la gobernanza internacional. En todos esos asuntos, tanto Brasilia como Washington se juegan muchas cosas. Si bien sus intereses no son idénticos, potencialmente podrían volverse compatibles. La tarea de la diplomacia es suavizar las fricciones innecesarias y concentrarse claramente en cómo apoyar los esfuerzos de cooperación entre ambos Estados, al mismo tiempo que se minimizan, mitigan y manejan los conflictos. Este curso de acción debería ser una prioridad estratégica para los dos gobiernos.

¹⁰⁵ Un veterano observador de Brasil y de sus relaciones con Estados Unidos ofrece una reciente e ilustrativa discusión en Albert Fishlow, "The United States and Brazil: In Search of a Stable Relationship", trabajo presentado ante el nuevo grupo asesor para Brasil, en el Centro para la Política Hemisférica, Universidad de Miami, 18 de mayo de 2010. *Cf.* Monica Hirst, "Brazil-U.S. Relations: Getting Better All the Time", en Domínguez y Fernández de Castro, *Contemporary U.S.-Latin American Relations*, pp. 124-141.

El Cono Sur

Los países que conforman el Cono Sur no están tan conectados e integrados con Estados Unidos como los vecinos cercanos de la superpotencia; tampoco tienen las características de Brasil: grandes, poderosos e influyentes globalmente.¹⁰⁶ Chile es la nación latinoamericana que se vincula en mayor grado a la economía mundial; cuenta con sólidas instituciones políticas al igual que con las normas y prácticas democráticas más arraigadas. Ha alcanzado un consenso muy amplio sobre varias políticas públicas clave, asegurando un alto grado de previsibilidad que atrae a los inversionistas, nacionales y extranjeros, libera energías de todo tipo y facilita la planeación estratégica, así como la implementación de planes y programas anticíclicos por parte del gobierno y de la iniciativa privada. Una vez que sus habitantes lograron superar la profunda polarización de los años de Allende y Pinochet, Chile ha conducido ya con éxito varias transiciones políticas, como la llegada al poder en 2010 del primer presidente que no proviene de la Concertación que expulsó a Pinochet del poder en 1989. La nación sudamericana destina menos de un cuarto de sus exportaciones a Estados Unidos, además de que manda pocos emigrantes, a la superpotencia o a cualquier otro lado; en cambio, recibe a cientos de miles de migrantes provenientes de Perú, Bolivia y países similares. Son mu-

¹⁰⁶ Sobre las relaciones entre México y Chile, véase Heraldito Muñoz y Carlos Portales, *Una amistad esquiva: las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Santiago, Pehue, 1987; David Mares y Francisco Rojas Aravena, *Coming in from the Cold: The United States and Chile*, Nueva York, Routledge, 2001; Pablo Arriarán (ed.), *Visions From Finis Terrae: Chilean Voices in the United States*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue, 2009; Claudia F. Fuentes Julio y Francisco Rojas Aravena, "Chile and the United States, 2000-2009: From Elusive Friendship to Cooperative Friendship", en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations*, pp. 142-163.

Algunos textos relevantes que estudian las relaciones entre Estados Unidos y Argentina son: Deborah L. Norden y Roberto Russell, *The United States and Argentina: Changing Relations in a Changing World*, Nueva York, Routledge, 2002; Cynthia Arnson y Tamara P. Taraciuk, *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: pasado y presente*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004; Joseph S. Tulchin, *Argentina and the United States: A Conflicted Relationship*, Boston, Twayne Publishers, 1990; Roberto Russell, "Argentina and the United States: A Distant Relationship", en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations*, pp. 101-123. Un análisis obsoleto sobre las relaciones entre Estados Unidos y los países del Cono Sur es el que ofrece Arthur P. Whitaker, *The United States and the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*, Cambridge, Harvard University Press, 1974. Es pertinente mencionar que Whitaker termina su obra con una proyección: la política hegemónica de Estados Unidos para América Latina, y en particular para el Cono Sur, "probablemente sobrevivirá en los próximos años a los cambios de gobierno y de personal, impidiendo algún cataclismo imposible de prever ahora" (p. 430). El presente ensayo argumenta precisamente que Whitaker entendió al revés las cosas.

chas las empresas chilenas, competitivas internacionalmente, que operan a todo lo largo de América Latina, Asia, Estados Unidos y Europa. La influencia internacional de Chile descansa en su “poder blando”, y es mayor que la que alcanzaría sólo con su tamaño, su poder militar o su fuerza económica. A Estados Unidos le plantea asuntos y le ofrece oportunidades comparables a las de los aliados europeos más antiguos, esto es, fundadas en intereses ampliamente compartidos. Uruguay, un país muchos más pequeño pero también de sólidas instituciones políticas, se relaciona de manera similar con Estados Unidos.

Por el contrario, Argentina ha encontrado grandes dificultades al paso de los años para construir amplios consensos, fortalecer sus instituciones, abrir todos los sectores de su economía a la competencia internacional y alcanzar la estabilidad de las expectativas, así como claridad en las reglas del juego; todos ellos son factores importantes para superar el “cortoplacismo” y facilitar tanto el desarrollo económico como el constante involucramiento en la esfera internacional. Argentina ha participado de manera activa en los asuntos del mundo durante muchos años ya: en un primer momento como un antagonista discreto de Estados Unidos, posteriormente como un potencial colaborador cercano de la administración de Reagan. Poco después volvió a poner cierta distancia de por medio durante algunos años; en un siguiente momento giró nuevamente hacia alinearse estrechamente con Washington. En el periodo más reciente regresó a un distanciamiento relativo sin emprender una oposición total y constante. Por su parte, en tiempos de George W. Bush, Estados Unidos le concedió a Argentina el estatus especial de aliado mayor fuera de la OTAN, aunque después se negó a ayudar al país sudamericano a soportar el catastrófico colapso económico y financiero de 2002.¹⁰⁷ Esas fluctuaciones se explican mucho más por las dinámicas de la política argentina que por las grandes tendencias internacionales o por las políticas de Estados Unidos. En cualquier caso, su efecto neto ha sido reducir las dimensiones de Argentina en el proceso de análisis de las políticas a un nivel acorde a su distancia geográfica y a su confiabilidad esperada. La mejor analogía que puede hacerse en el panorama de las relaciones internacionales de Estados Unidos es con un país europeo de mediano tamaño que a menudo critica a Washington, pero cuyo peso internacional es limitado.

¹⁰⁷ A este respecto, véase, por ejemplo, David Sheinin, *Argentina and the United States: An Alliance Contained*, Athens, University of Georgia Press, 2006, pp. 210-213; Deborah L. Norden y Roberto Russell, *The United States and Argentina*, p. 127.

Las naciones andinas

Los países de la cordillera de los Andes –Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia– suman entre todos cerca de 22% de la población total de América Latina, apenas 13% del PIB de la región, menos de 10% de las inversiones estadounidenses, debajo de 15% del comercio legal entre Estados Unidos y América Latina (que se explica casi enteramente por el petróleo de Venezuela), pero casi toda la cocaína y heroína que importa Estados Unidos. En grados diferentes, aunque siempre elevados, todos los países andinos están plagados de serios problemas de gobernanza, instituciones políticas profundamente defectuosas y fracasos a la hora de responder al desafío de integrar a una gran cantidad de ciudadanos históricamente excluidos, los cuales viven en la pobreza o en la pobreza extrema, además de que buena parte de ellos es de origen indígena.

En esos países, el libre mercado y la política democrática no se apoyan ni fortalecen uno a la otra en un poderoso círculo virtuoso. Pobreza extrema, grandes desigualdades, exclusión masiva, nacimiento de una conciencia étnica y de clase, economía de mercado y política electoral constituyen una combinación muy volátil. Todos esos ingredientes han producido equilibrios muy inestables en todas las naciones andinas: movilización de nuevos actores, desafíos a las instituciones y a las élites establecidas, así como fomento de no pocos esfuerzos de “refundación”.

Colombia ha combatido a organizaciones de narcotraficantes profundamente arraigadas, así como a movimientos guerrilleros y escuadrones paramilitares de viejo cuño. Todos ellos han desafiado la soberanía efectiva del gobierno nacional. Las élites políticas del país han apoyado las acciones enérgicas de los militares, respaldadas también por Estados Unidos, para reafirmar la autoridad estatal; los resultados han sido mixtos. En la década pasada, Colombia fue capaz de reducir la violencia y la fractura social, ejercer la autoridad del Estado en casi todo el territorio nacional y fortalecer las instituciones legales, los procesos constitucionales así como el desarrollo económico; no obstante, la corrupción, la violencia y la represión aún están fuertemente incrustadas.

Bajo la guía de su carismático líder y hombre fuerte, Hugo Chávez, Venezuela ha conseguido movilizar un amplio apoyo de quienes antes estaban excluidos, pero en el mismo impulso se ha ganado la antipatía de la mayoría de los sectores profesionales, tecnocráticos y de negocios del país. Asimismo, Chávez enfrenta crecientes dificultades para manejar bien la economía, abatir la criminalidad y mantener los niveles de apoyo. Su atractivo político, tanto nacional como internacional, lo basa en buena medida en oponerse de manera polémica a la élite de antes, a la globalización capi-

talista y a Estados Unidos. Por su parte, los medios que tiene para reafirmar su influencia en la región son proveer de ayuda e inversiones, acciones que es posible financiar gracias a las ganancias provenientes de las exportaciones de petróleo.¹⁰⁸

Bolivia ha experimentado el surgimiento histórico de su población del altiplano, en su mayoría de origen indígena, que fue excluida en el pasado, y la cual apoya firmemente el mandato de Evo Morales. Sin embargo, esas transformaciones se han efectuado a costa de mayores divisiones regionales y de una considerable incertidumbre sobre cómo vincular el nuevo modelo político con la realidad económica. Si bien Morales se ha aliado con Chávez, los hermanos Castro y el proyecto de la ALBA, está forjando su propio camino al responder al reto pendiente de tanto tiempo de integrar a la población indígena, mayoritaria en Bolivia.¹⁰⁹

Ecuador, que cuenta con partidos políticos en extremo débiles e instituciones políticas y élites profundamente desprestigiadas, ha virado hacia un nuevo liderazgo bajo el mando del tecnócrata católico de izquierda [*sic*] Rafael Correa, quien busca trazar una tercera vía: por una parte, crítica al capitalismo global, mientras que por la otra aprovecha sus ventajas; demuestra autonomía frente a Estados Unidos al tiempo que usa como moneda local el dólar norteamericano; si trabaja para mantener una relación abierta con Washington, también participa junto a Bolivia y Venezuela en el movimiento de la Alternativa Bolivariana.¹¹⁰

Por varios años, Perú ha enfrentado con frecuencia poderosos desafíos antisistémicos por parte de líderes políticos que no pertenecen al *establishment*, pero que son populares especialmente en las regiones sur y oriental, afligidas por problemas económicos y de población mayoritariamente indígena. Al menos hasta ahora, el país ha sido capaz de utilizar la inversión extranjera y la integración económica internacional para generar suficiente crecimiento económico y así paliar el atractivo de tales personajes; no obstante, la debilidad de sus instituciones vuelven a Perú vulnerable a políticas populistas.¹¹¹

Las relaciones entre Estados Unidos y las cinco naciones andinas han sido problemáticas, si bien en años recientes se han tornado positivas con

¹⁰⁸ Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2010.

¹⁰⁹ John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions: Bolivia, Past and Present*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2008.

¹¹⁰ César Montúfar y Adrián Bonilla, *Two Perspectives on Ecuador: Rafael Correa's Political Project*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue Working Paper, agosto de 2008.

¹¹¹ John Crabtree, *Making Institutions Work in Peru: Democracy, Development and Inequality Since 1980*, Londres, University of London Press, 2006.

Colombia y Perú, al grado de que ahora incluyen programas de cooperación bilateral para combatir al narcotráfico y en otras áreas. El reto para la política exterior norteamericana ha sido lidiar con cada uno de los países andinos en sus propios términos, todo con el propósito de evitar disputas que faciliten su constitución en un bloque antagonista. Tanto en la región andina como en cualquier otra parte, la espera atenta, y no el compromiso a fondo, es el patrón de la política de Washington hacia, así como de sus relaciones con, Venezuela, Bolivia, Ecuador y el resto de los socios de la ALBA.

América del Sur reflexiona

Mientras que Estados Unidos se ve obligado a construir políticas, instituciones y conceptos adecuados para manejar de manera adecuada la intensa interdependencia con México, América Central y el Caribe; a desarrollar la cooperación estratégica con la potencia emergente que es Brasil; y a mitigar y manejar el conflicto con las naciones andinas y aquellas que forman parte de la Alternativa Bolivariana, impulsos similares están ocurriendo en los países sudamericanos para repensar sus relaciones internacionales. Se han emprendido serios y muy importantes esfuerzos para alcanzar e institucionalizar la cooperación regional aun cuando los conflictos bilaterales se han multiplicado en el seno de la región (entre Argentina y Uruguay, Bolivia y Brasil, Perú y Ecuador, Colombia y Venezuela, así como Colombia y Ecuador).

En el presente, muchos gobiernos sudamericanos están reconsiderando la manera en que deberían relacionarse unos con otros al igual que con el resto del mundo, incluido Estados Unidos. La mayoría de los países que integran la ALBA implementan políticas que oponen resistencia a la integración económica global, condenan el capitalismo y reprochan a menudo el actuar de Estados Unidos. Por otra parte, Chile, Perú, Uruguay, Colombia, México, El Salvador y República Dominicana intentan con gran ahínco integrarse más a la economía global así como estrechar la cooperación con Estados Unidos. Brasil ha establecido buenas relaciones con ambos grupos de naciones; además, mantiene una compleja y en algunos sentidos contradictoria relación con Washington, al mismo tiempo que cultiva con esmero nuevos vínculos en Asia, Europa y África.¹¹²

¹¹² Para una discusión simultánea acerca de los distintos grupos que se enfrentan en las naciones latinoamericanas por su orientación económica, sus relaciones con la economía mundial y su actitud hacia la globalización al igual que hacia Estados Unidos, compárese a Reid, *Forgotten Continent*, con Edwards, *Left Behind*.

Todas estas reflexiones se están produciendo en momentos importantes: los impulsos y las tentaciones populistas, nacionalistas y étnicas se han intensificado en muchas naciones, si bien en algunas han encontrado una creciente oposición; las compañías multinacionales con sede en América Latina (*multilatinas*) son cada vez más activas y exitosas en el mundo; algunos países y sectores obtienen sin duda alguna ganancias sustanciales de la integración económica internacional, mientras que otros se ven perjudicados; China y, en menor grado, la India son cada vez más importantes para los dos conjuntos de naciones; y, por último, cuando la hegemonía de Estados Unidos se erosiona, a pesar de que aún es la nación más poderosa del mundo, no sólo en América Latina, sino en el resto del mundo.

MÁS ALLÁ DE 2010: EXPECTATIVAS PARA LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Estados Unidos es y seguirá siendo un interlocutor importante para los países de América Latina y del Caribe al menos mientras se mantenga como la economía más grande del mundo, el país con el poderío militar más imponente, el participante más influyente por sí solo en las instituciones multilaterales e institucionales, el nuevo hogar de tantos y tantos migrantes latinoamericanos, así como la fuente en extremo abundante de “poder blando”, que incluye toda suerte de comunicaciones, ciencia, tecnología e instituciones de educación superior.

Entretanto, los países de América Latina y del Caribe seguirán captando considerablemente el interés de Estados Unidos en la medida en que constituyan mercados significativos, espacios importantes para la inversión privada, así como fuentes primarias de materias y fuerza laboral. También lo harán si siguen enviando mano de obra y mantienen vínculos con sectores que cada vez tienen mayor peso tanto demográfico como político en Estados Unidos; si pueden hacerla de laboratorio de pruebas para la gobernanza democrática y la economía de mercado; y si son participantes activos en la comunidad internacional, capaces de incidir en una amplia gama de temas, desde el cambio climático hasta las pandemias y la proliferación nuclear.

Las relaciones interamericanas aún estarán moldeadas por los cambios globales y las oportunidades, por los acontecimientos regionales y subregionales, así como por las presiones y exigencias internas, tanto de Estados Unidos como de cada uno de los países latinoamericanos —y no tanto por los grandes designios hemisféricos, los paradigmas académicos, las categorías polémicas o la retórica fácil. Hoy en día, las relaciones interamericanas

no se caracterizan ni por una asociación global ni por una hostilidad profunda y general. Es poco probable que alguna de ellas llegue a prevalecer en el futuro cercano. Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina son mucho más variadas, dinámicas y contradictorias que hace cincuenta años. La mutua importancia de los países latinoamericanos para Estados Unidos en el día a día, y viceversa, se ha incrementado, en tanto que la presencia oficial y el peso específico de Washington en la mayoría de los países de las Américas han menguado. Esta contradicción estructurará las relaciones entre ambos actores en los años por venir.

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, David y Michael Klare, *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America*, Arms Sales Monitoring Project/Federation of American Scientists, 1996.
- Armony, Ariel C., *Argentina, the United States and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984*, Athens, Ohio University, 1997.
- Arms Transfers Database de 1950-1960 del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), en <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>.
- Arnson, Cynthia, *Crossroads: Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1993.
- Arnson, Cynthia y Tamara P. Taraciuk, *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: pasado y presente*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.
- Baer, Werner, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, 6a. ed., Boulder, Lynne Rienner, 2008.
- Beck, Robert J., *The Grenada Invasion: Politics, Law, and Foreign Policy Decision-Making*, Boulder, Westview Press, 1993.
- Binder, David, "Latin Countries and U.S. Outline New Relationship", *The New York Times*, 25 de febrero de 1974.
- Bohning, Don, *The Castro Obsession: U.S. Covert Operations against Cuba, 1959-1965*, Dulles, Potomac Books, 2005.
- Bonafede, Dom, "Reagan's 'Brain Trust'—A Candidate is Known by the Company He Keeps", *National Journal*, 26 de abril de 1980, pp. 672-676.
- Brands, Hal, *Latin America's Cold War*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.
- Cameron, Maxwell A. y Brian W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- Carothers, Thomas, *In the Name of Democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991.

- Casas-Zamora, Kevin, "Honduras: A Test for Barack Obama", en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead (eds.), *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, en prensa.
- Castañeda, Jorge G., *Ex Mex: From Migrants to Immigrants*, Nueva York, The New Press, 2007.
- CEPAL, "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica", reporte de la CEPAL, International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics for China, 2010.
- "Clinton Offers His Apologies to Guatemala", *The New York Times*, 11 de marzo de 1999.
- "Clinton: Support for Guatemala Was Wrong", *The Washington Post*, 11 de marzo de 1999.
- Cobbs, Elizabeth, *The Rich Neighbor Policy: Rockefeller and Kaiser in Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1992.
- Cohen, Benjamin J., "International Debt and Linkage Strategies: Some Foreign-Policy Implications for the United States", en Miles Kahler (ed.), *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, pp. 141-152.
- Cooper, Andrew y Jorge Heine (eds.), *Which Way Latin America?: Hemispheric Politics Meets Globalization*, Tokio, United Nations University Press, 2009.
- Corchado, Alfredo y Laurence Iloff, "U.S. Expatriates Flock to Mexico", *El Universal*, 22 de marzo de 2005.
- Corrales, Javier y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2010.
- Covert Action in Chile: 1963-1973, The Church Committee Staff Report to the U.S. Senate*, Washington, Government Printing Office, 1975.
- Crabtree, John, *Making Institutions Work in Peru: Democracy, Development and Inequality Since 1980*, Londres, University of London Press, 2006.
- Crabtree, John y Laurence Whitehead (eds.), *Unresolved Tensions: Bolivia, Past and Present*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2008.
- Crandall, Russell, *Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.
- , *Gunboat Diplomacy: U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada and Panama*, Oxford, Rowman and Littlefield, 2006.
- Cueto, Marcos, *Missionaries of Science: The Rockefeller Foundation and Latin America*, Bloomington, Indiana University Press, 1994.
- Davidow, Jeffrey, *The Bear and the Porcupine: The U.S. and Mexico*, Princeton, Markus Wiener, 2007.
- De Long, Bradford, Christopher De Long y Sherman Robinson, "The Case for Mexico's Rescue: The Peso Package Looks Even Better Now", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 3, 1996, pp. 8-14.
- Dominguez, Jorge I., "The Changes in the International System during the 2000s", en Jorge I. Dominguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-*

- Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 1-16.
- Dominguez, Jorge I. y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, 2a. ed., Nueva York, Routledge, 2009.
- Dosman, Edgar J., *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008.
- Eder, George Jackson, *Inflation and Economic Development in Latin America: A Case Study of Inflation and Stabilization in Bolivia*, Ann Arbor, University of Michigan, 1968.
- Edwards, Sebastian, *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, Chicago, University of Chicago Press, 2010.
- Eguizábal, Cristina, "The United States and Central America since 2000: Free Trade and Diaspora Diplomacy", en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 64-82.
- Eisenhower, Milton S., *The Wine is Bitter: The United States and Latin America*, Garden City, Doubleday, 1963.
- Fishlow, Albert, "The United States and Brazil: In Search of a Stable Relationship", documento para el Centro para la Política Hemisférica, Universidad de Miami, 18 de mayo de 2010.
- Fry, Earl, *Lament for America: Decline of the Superpower, Plan for Renewal*, Toronto, University of Toronto Press, 2010.
- Fuentes Julio, Claudia F. y Francisco Rojas Aravena, "Chile and the United States, 2000-2009: From Elusive Friendship to Cooperative Friendship", en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 142-163.
- Gleijeses, Piero, *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutionalist Revolt and American Intervention*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- Goodwin, Richard N., *Remembering America: A Voice from the Sixties*, Boston, Little Brown Company, 1988.
- Grimmet, Richard F., "Conventional Arms Transfers to Developing Nations", *CRS Report for Congress*, 16 de agosto de 2001.
- Grosse, Robert, *Multinationals in Latin America*, Nueva York, Routledge, 1989.
- Grow, Michael, *U.S. Presidents and Latin American Interventions: Pursuing Regime Change in the Cold War*, Lawrence, University Press of Kansas, 2008.
- Gustafson, Kristian, *Hostile Intent: U.S. Covert Operations in Chile, 1964-1974*, Washington, D. C., Potomac Books, 2007.
- Heine, Jorge, "Between a Rock and a Hard Place: Latin America and Multilateralism after 09/11", en Edward Newman, Ramesh Thakur y John Tirman (eds.), *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, Tokio, United Nations University Press, 2006, pp. 481-503.
- , "A Case of Missed Opportunity", *The Hindu*, 23 de diciembre de 2009.
- , "Latin Craze for Regional Integration", *Toronto Star*, 28 de febrero de 2010.

- Hersh, Seymour M., *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House*, Nueva York, Summit Books, 1982.
- Hirschman, Albert O., "How to Divest in Latin America, and Why", en *Princeton Essays in International Finance*, Princeton University Press, 1969.
- Hirst, Monica, "Brazil-U.S. Relations: Getting Better All the Time", en Domínguez y Fernández de Castro, *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 124-141.
- Holloway, Steven, "Forty Years of United Nations General Assembly Voting", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 23, núm. 2, 1990, pp. 279-296.
- Hunt, Michael W., *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007.
- "Joint Declaration by the Government of the United States of America and the Government of the United Mexican States Concerning Twenty-First Century Border Management", comunicado de prensa de la Casa Blanca, 19 de mayo de 2009.
- Jorden, William J., *Panama Odyssey*, Austin, University of Texas Press, 1984.
- Kagan, Robert, *A Twilight Struggle: American Power and Nicaragua, 1977-1990*, Nueva York, Simon and Schuster, 1996, pp. 571-572.
- Kenworthy, Eldon, "Grenada as Theater", *World Policy Journal*, vol. 1, núm. 3, 1984, pp. 635-651.
- Kirkpatrick, Jeane, "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, vol. 68, núm. 5, 1979, pp. 34-45.
- , "U.S. Security in Latin America", *Commentary*, vol. 71, núm. 1, 1981, pp. 29-40.
- A New Inter-American Policy for the Eighties*, Washington, D. C., Council for Inter-American Security, 1980.
- Kofas, Jon V., *The Sword of Damocles: U.S. Financial Hegemony in Colombia and Chile, 1950-1970*, Westport, Praeger Publishers, 2002.
- Kornbluh, Peter, *The Pinochet File*, Nueva York, New Press, 2003.
- Kryzaneck, Michael J., "The Grenada Invasion: Approaches to Understanding", en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America: A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1995, pp. 58-77.
- Kupchan, Charles A., *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and Geopolitics of the Twenty-First Century*, Nueva York, Knopf, 2002.
- "LA Commission Suggestions for Carter Administration Appear Somewhat Mixed", *Business Latin America*, 1976, pp. 401-402.
- Lake, Anthony, *Somoza Falling: A Case Study of Washington at Work*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1990.
- Latham, Michael E., *Modernization as Ideology: American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000.
- "Latin American Publics are Skeptical about US—But Not about Democracy", 7 de marzo de 2007, en <http://www.worldpublicopinion.org>
- Leacock, Ruth, *Requiem for Revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*, Kent, Kent State University Press, 1990.

- Levinson, Jerome y Juan de Onis, *The Alliance that Lost its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress*, Chicago, Quadrangle Press, 1970.
- Leigh, Monroe, "Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)", *The American Journal of International Law*, vol. 81, núm. 1, 1987, pp. 206-211.
- LeoGrande, William, "Through the Looking Glass: The Kissinger Report on Central America", *World Policy Journal*, vol. 1, núm. 2, 1984, pp. 181-200.
- , *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1998.
- LeoGrande, William y Peter Kornbluh, *Talking with Fidel: The Untold History of Dialogue between the United States and Cuba*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011.
- Lowenthal, Abraham F., "Foreign Aid as a Political Instrument: The Case of the Dominican Republic", *Public Policy*, vol. 14, 1965, pp. 141-160.
- , "United States Policy Toward Latin America: 'Liberal' 'Radical,' and 'Bureaucratic' Perspectives", *Latin American Research Review*, vol. 8, núm. 3, 1973, pp. 3-25.
- , "Improving Inter-American Ties", *The New York Times*, 20 de febrero de 1974.
- *et al.*, *The Making of U.S. Policies toward Latin America: The Conduct of Routine Relations*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, 1975 (Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, vol. 3, apéndice 1,).
- , "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption", *Foreign Affairs*, vol. 55, 1976, pp. 199-213.
- , "Drawing the Line in El Salvador", *Los Angeles Times*, 25 de febrero de 1981.
- , "The United States and Central America: Reflections on the Kissinger Commission Report", en Kenneth M. Coleman y George C. Herring (eds.), *The Central American Crisis: Sources of Conflict and the Failure of U.S. Policy*, Scholarly Resources, 1985.
- , *Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990.
- , *The Dominican Intervention*, 2a. ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- , "U.S.-Latin American Relations at the Century's End: Managing the 'Intermestic' Agenda", en Albert Fishlow y James Jones (eds.), *The United States and the Americas: A Twenty-First Century View*, Nueva York, Norton, 1999, pp. 109-136.
- , "Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity", *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 4, 2010, pp. 110-124.
- , "The Obama Administration and the Americas", en Lowenthal, Piccone y Whitehead (eds.), *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, en prensa.

- Lowenthal, Abraham F. y Pamela K. Starr, "The United States and the Cuban Revolution: 1958-1960", estudio de caso, Pew Initiative on Diplomatic Training, Universidad de Pittsburgh, Universidad del Sur de California, 1988.
- Maingot, Anthony P., *The United States and the Caribbean*, Boulder, Westview Press, 1994.
- , "U.S.-Caribbean Relations: Modifying Traditional Hegemony and Sovereignty in the Caribbean", en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 82-100.
- Maira, Luis, *América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1982.
- "Managing the United States-Mexico Border: Cooperative Solutions to Common Challenges", reporte del equipo asesor binacional para la frontera México-Estados Unidos, elaborado en conjunto por el Consejo de Política Internacional del Pacífico y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), 13 de noviembre de 2009.
- Manning, Bayless, "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals", *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, 1977, pp. 306-324.
- Mares, David y Francisco Rojas Aravena, *Coming in from the Cold: The United States and Chile*, Nueva York, Routledge, 2001; Pablo Arriarán (ed.), *Visions From Finis Tèrrae: Chilean Voices in the United States*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue, 2009.
- McPherson, Alan, *Yankee No! Anti-Americanism in U.S.-Latin American Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- Menges, Constantine, *Inside the National Security Council: The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy*, Nueva York, Touchstone Books, 1989.
- Moffett III, George D., *The Limits of Victory: The Ratification of the Panama Canal Treaties*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.
- Montúfar, César y Adrián Bonilla, *Two Perspectives on Ecuador: Rafael Correa's Political Project*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue Working Paper, agosto de 2008.
- Moran, Theodore, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*, Princeton, Princeton University Press, 1974.
- Muñoz, Heraldo, "Chile: The Limits of Success", en Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy in the Americas: The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 161-174.
- , *A Solitary War: A Diplomat's Chronicle of the Iraq War and Its Lessons*, Golden, Colorado, Fulcrum Publishing, 2007.
- Muñoz, Heraldo y Carlos Portales, *Una amistad esquivada: las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Santiago, Pehue, 1987.
- Norden, Deborah L. y Roberto Russell, *The United States and Argentina: Changing Relations in a Changing World*, Nueva York, Routledge, 2002.
- Nixon, Richard M., *Six Crises*, Garden City, Doubleday, 1962.
- O'Brien, Thomas F., *Making the Americas: The United States and Latin America from the Age of Revolutions to the Era of Globalization*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 2007.

- Oppenheimer, Andres, "Think Tank Can Shape Clinton's Latin Policy", *The Miami Herald*, 7 de febrero de 1993.
- , "Reaching to the South", *U.S. News and World Report*, 1 de marzo de 1993.
- , "United States: Latin America", *Oxford Analytica Daily Brief Service*, 8 de marzo de 1993.
- , "Mexico Eyes 5 Million U.S. Retirees", *Dallas Morning News*, 19 de abril de 2010.
- Pakenham, Robert A., *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Palmer, David Scott, *U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years*, Gainesville, University of Florida Press, 2006.
- Panizza, Francisco, *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus*, Londres, Zed Books, 2009.
- Pastor, Robert, *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Boulder, Westview Press, 2001.
- , *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, 2a. ed., Boulder, Westview Press, 2002.
- , "The Future of North America: Replacing a Bad Neighbor Policy", *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 4, 2008.
- , *The North American Idea*, Oxford, Oxford University Press, en prensa.
- Paterson, Thomas G., *Contesting Castro: The United States and the Triumph of the Cuban Revolution*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
- Phillips, Kevin, *Bad Money, Reckless Finance, Failed Politics and the Global Crisis of American Capitalism*, Nueva York, Viking, 2008.
- Rabe, Stephen G., *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-Communism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1988.
- , *The Most Dangerous Area in the World*, y L. Ronald Scheman (ed.), *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Nueva York, Praeger Publishers, 1988.
- , *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1999.
- , *U.S. Intervention in British Guiana: A Cold War Story*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2005.
- Henry Raymont, *Troubled Neighbors: The Story of U.S.-Latin American Relations from FDR to the Present*, Nueva York, Westview Press, 2005.
- Reid, Michael, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven, Yale University Press, 2008.
- Remmer, Karen L., "The Politics of Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984", *Comparative Politics*, vol. 19, núm. 1, 1986, pp. 1-26.
- Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, 1984.
- Report of the Commission for Assistance to a Free Cuba*, Washington, D. C., Government Printing Office, mayo de 2004.

- Rivas, Darlene, *Missionary Capitalist: Nelson Rockefeller in Venezuela*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001.
- Rockefeller, Nelson A., *The Quality of Life in the Americas*, Chicago, Quadrangle Books, 1969.
- Roett, Riordan, *The Politics of Foreign Aid in the Brazilian Northeast*, Nashville, Vanderbilt University Press, 1972.
- , “The Debt Crisis and Economic Development”, en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America: A Decade of Crisis and Challenge*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1995, pp. 253-254.
- , “The Mexican Devaluation and the U.S. Response: Potomac Politics, 1995-Style”, en Riordan Roett (ed.), *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, pp. 33-48.
- Romualdi, Serafino, *Presidents and Peons: Recollections of a Labor Ambassador in Latin America*, Nueva York, Funk and Wagnalls, 1967.
- Rosenberg, Mark y Luis G. Solís, *The United States and Central America: Geopolitical Realities and Regional Fragility*, Nueva York, Routledge, 2007.
- Rostov, W. W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.
- Russell, Roberto, “Argentina and the United States: A Distant Relationship”, en Domínguez y Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 101-123.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núms. 85-86 (*Los retos de América Latina en un mundo en cambio*), 2009, pp. 211-243, en <http://www.cidob.org>
- Sargent, Daniel J., “The United States and Globalization in the 1970s”, en Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela y Daniel J. Sargent (eds.), *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, pp. 49-64.
- Schlesinger, Arthur M., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1965, p. 114.
- Schultz, Lars, *Human Rights and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1981.
- , *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998.
- , *That Infernal Little Cuban Republic: The United States and the Cuban Revolution*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2009.
- Sheinin, David, *Argentina and the United States: An Alliance Contained*, Athens, University of Georgia Press, 2006.
- Sikkink, Kathryn, *Mixed Messages: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Smith, Peter H., *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, 3a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 2008.

- Spektor, Matias, "Equivocal Engagement: Kissinger, Silveira and the Politics of U.S.-Brazil Relations (1969-1983)", tesis, Oxford, Universidad de Oxford, 2006.
- , *Kissinger e o Brasil*, Río de Janeiro, Zahar, 2009.
- Stanley, Leonardo, "Bolivia, Ecuador, Venezuela—Natural Resources and Foreign Investors: A Tale of Three Andean Countries", en *Foreign Investment and Sustainable Development: Lessons from the Americas*, del Working Group on Development and the Environment in the Americas, Washington, D. C., Heinrich Böll Foundation, 2008, pp. 33-37.
- Stokes, Susan, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Streeter, Stephen M., "Interpreting the 1954 U.S. Intervention in Guatemala: Realist, Revisionist, and Postrevisionist Perspectives", *The History Teacher*, vol. 34, núm. 1, 2000, pp. 61-74.
- Sweig, Julia E., "What Kind of War for Colombia?", *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 5, 2002, pp. 122-141.
- Zulc, Tad, "U.S. May Abandon Effort to Deter Latin Dictators", *The New York Times*, 19 de marzo de 1964.
- Taubman, William, *Khrushchev: The Man and His Era*, Nueva York, Norton, 2003, capítulo 17: "Khrushchev and Kennedy: 1960-1961", pp. 480-506.
- Tetsuro, Iino, "Japanese-Latin American Relations: A Different Perspective", en Mark Rosenberg (ed.), *The Changing Hemispheric Trade Environment: Opportunities and Obstacles*, Miami, Florida International University, 1991.
- The Americas in a Changing World: A Report of the Commission on United States-Latin American Relations*, Nueva York, The New York Times Book Company, 1975.
- The United States and Latin America's Next Steps: A Second Report of the Commission on United States-Latin American Relations*, Nueva York, Center for Inter-American Relations, 1976.
- Traverton, Gregory F. y Abraham Lowenthal, "La formulación de políticas norteamericanas hacia América Latina: algunas proposiciones especulativas", *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 4, 1979, pp. 600-617.
- Tulchin, Joseph S., *Argentina and the United States: A Conflicted Relationship*, Boston, Twayne Publishers, 1990.
- U.S. Agency for International Development, *Latin American and the Caribbean: Selected Economic and Social Databook*, 2009.
- U.S. Department of State Bureau of Verification and Compliance, *World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT) Report*.
- Vance, Cyrus, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983.
- Weintraub, Sidney, *Unequal Partners: The United States and Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2010.
- Welsh, Richard E., *Response to Revolution: The United States and the Cuban Revolution, 1959-1961*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985.
- Whitaker, Arthur P., *The United States and the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.

- White, John Kenneth, *Barack Obama's America: How New Concepts of Race, Family and Religion Ended the Reagan Era*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009.
- Whitehead, Laurence, *The United States and Bolivia: A Case of Neo-Colonialism*, Londres, Haslemere Group, 1969.
- , "Review: Linowitz and the 'Low Profile' in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 17, núm. 3, 1975, pp. 326-344.
- Wiarda, Howard J., "Think Tanks", en David W. Dent (ed.), *U.S.-Latin American Policy-Making: A Reference Handbook*, Westport, Greenwood Press, 1995, pp. 96-128.
- , *Conservative Brain Trust: The Rise, Fall and Rise Again of the American Enterprise Institute*, Lanham, Lexington Books, 2009.
- Wilkie, James W. y Peter Reich (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, Los Ángeles, UCLA, 1980, vol. 20.
- Wilkie, James W., Enrique C. Ochoa y David E. Lorey (eds.), *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 28, 1990.
- Wilkins, Mira, *The Maturing of Multinational Enterprise: American Businesses Abroad from 1914-1970*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- Zakaria, Fareed, *The Post-American World*, Nueva York, Norton, 2008.
- Zhou, Xiaochuan, Discurso del gobernador del Banco Central de China en la Reunión Anual de las Juntas de Gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo, 23 de marzo de 2010.