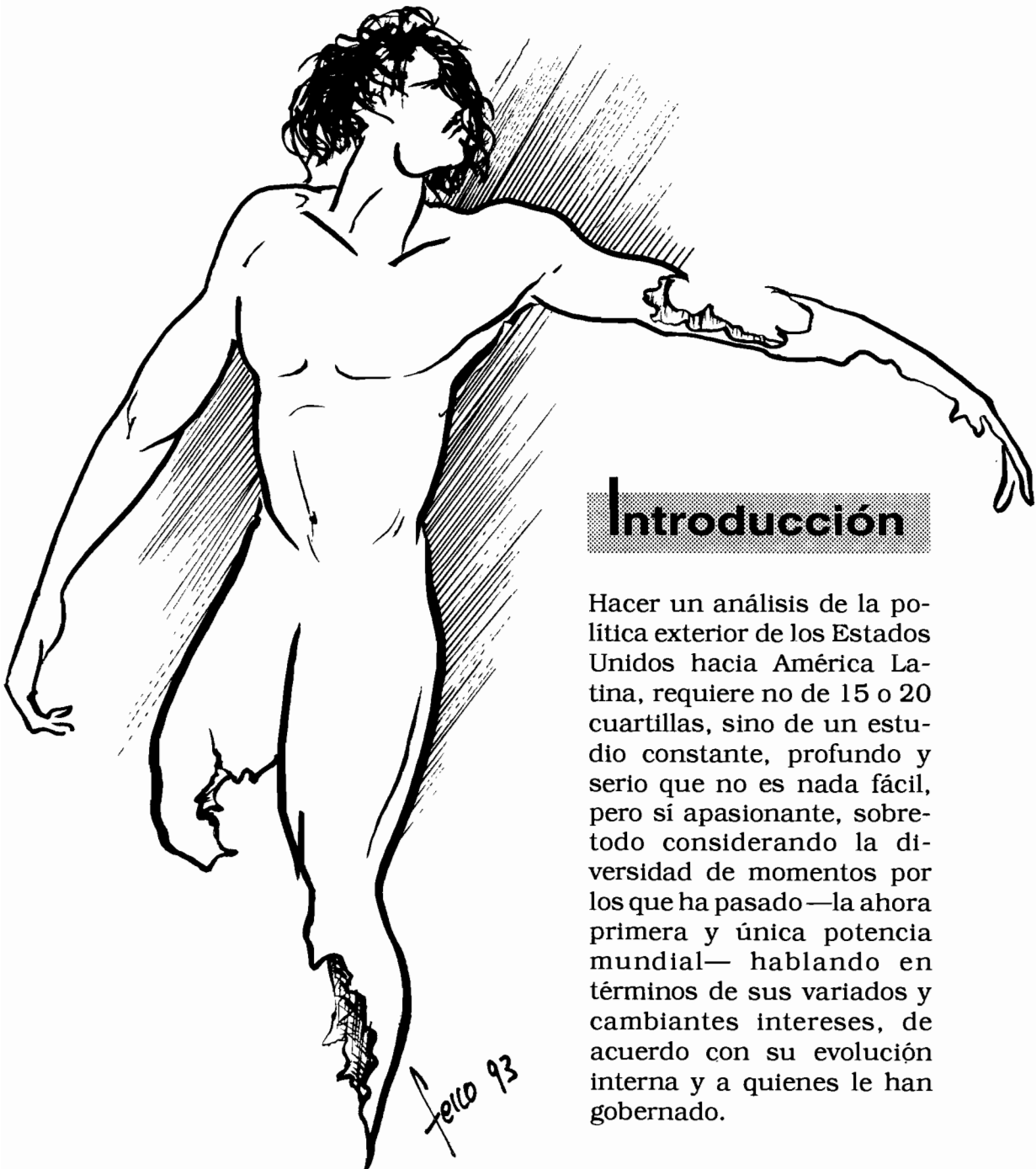

Política Exterior de los Estados Unidos hacia América Latina

Dr. Antonio Sánchez Bugarin

Periodista y Catedrático Universitario



Introducción

Hacer un análisis de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, requiere no de 15 o 20 cuartillas, sino de un estudio constante, profundo y serio que no es nada fácil, pero sí apasionante, sobre todo considerando la diversidad de momentos por los que ha pasado—la ahora primera y única potencia mundial— hablando en términos de sus variados y cambiantes intereses, de acuerdo con su evolución interna y a quienes le han gobernado.

En el presente ensayo —haciendo a un lado el rigor metodológico de una investigación de posgrado o de la disertación formal del mismo— haré un modesto análisis de la política latinoamericana de los Estados Unidos, el cual es otro más de mis intentos por entender la siempre complicada toma de decisiones, de un país que se ha dicho que *cuando estornuda, causa pulmonía en otros*.

En la actualidad, es indudable que los Estados Unidos es el actor externo y la influencia más importante en América Latina; la intensidad del interés de los norteamericanos por Latinoamérica y la extensión de sus actividades regionales, han ido variando considerablemente a través del tiempo y de acuerdo con el país de que se trate. Esta variación ha dependido esencialmente de la naturaleza de los fines y medios buscados en su política hacia la región, los que en su momento han sido combinados con ciertas consideraciones geopolíticas y geoestratégicas.

En términos del interés nacional u objetivos políticos primordiales, Latinoamérica no ha amenazado la sobrevivencia de los Estados Unidos y ningún Estado por sí mismo, ha sido de vital importan-

cia para él. Sin embargo, nuestra región latinoamericana como un conjunto, especialmente el área del Caribe, ha sido considerada importante para su seguridad y bienestar en diversas formas.

El interés nacional de los Estados Unidos en América Latina, ha sido expresado en una serie de objetivos de largo alcance semipermanente, algunas veces expuestos en retórica moral, pero casi siempre formulados en términos de las realidades percibidas de seguridad nacional. Esta serie de objetivos de largo alcance han permanecido constantes desde el inicio de las relaciones entre ambas áreas geográficas, desde principios del siglo XIX, aún cuando la atención de los Estados Unidos aumente, disminuya y/o varíe su capacidad para realizar sus metas.

La política de los Estados Unidos ha estado dirigida a tres principales objetivos de largo alcance interrelacionados, los cuales han sido establecidos como metas esenciales de seguridad:

a) El primero y el que se ha considerado el más importante, es el que se refiere al intento de los Estados Unidos de impedir y excluir, hasta donde sea posible, la influencia y

control exterior, así como asegurar la independencia y autodeterminación de los países de América Latina, con respecto a los demás países extracontinentales.

b) Como un corolario al primer objetivo, es este segundo, por el cual los Estados Unidos se han esforzado por asegurar su propio liderazgo en el hemisferio occidental y el dominio del área del Caribe. Estos objetivos han sido funciones de sus percepciones en materia de seguridad nacional, política y económica.

c) El tercer y último objetivo de largo alcance, hacia el cual se han dirigido las acciones de los Estados Unidos, está estrechamente relacionado con su deseo de excluir influencias exteriores y mantener su liderazgo. Este ha sido el de estimular o desarrollar la estabilidad política en Latinoamérica, por lo que se ha presumido que el mantenimiento de la misma es un prerrequisito para reducir la intervención exterior en el área.

Desde el inicio del presente siglo, y ante la innegable obtención de *status* de gran potencia, los Estados Unidos han perseguido el objetivo fundamental de mantener la estabilidad en

América Latina, lo cual ha sido considerado necesario para su propia seguridad y bienestar.

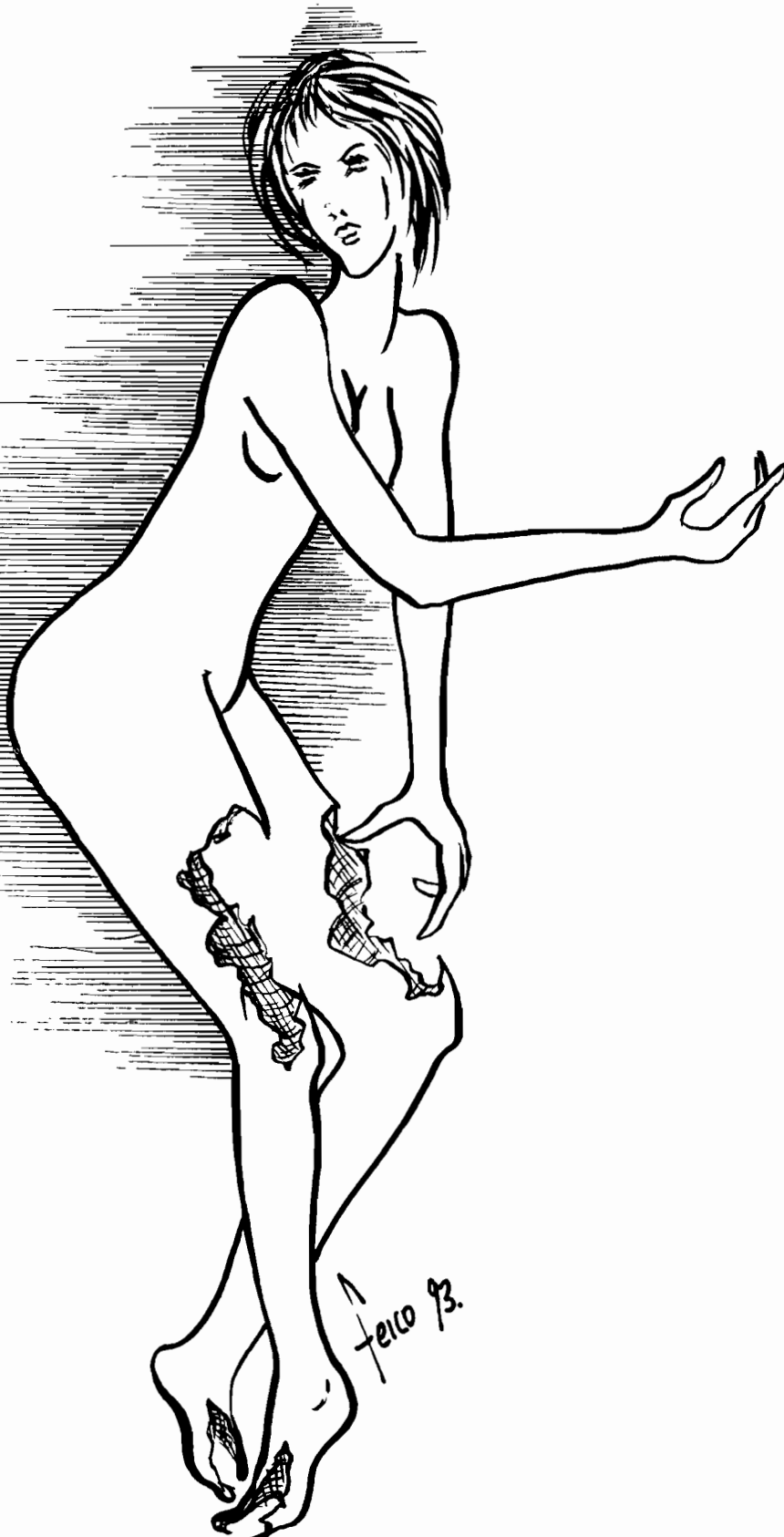
Por otra parte, al hacer una primera aproximación al estudio de la política exterior norteamericana, es necesario calificarla como una política imperialista a partir de los siguientes supuestos:

- La política exterior es una actividad estatal y, en consecuencia, se constituye en el pronunciamiento del gobierno norteamericano.

- La política exterior va a estar vinculada a aspectos diversos tanto internos como externos.

- Los Estados Unidos, en su carácter de Estado capitalista, van a tener una serie de funciones de política —incluida la exterior— tanto de acumulación como de legitimación, al interior como hacia el exterior. Es decir, que estas funciones estarían destinadas al mantenimiento del sistema en su conjunto.

- Para que el Estado realice sus funciones, tiene que mantener determinados márgenes de autonomía relativa en estas actividades de política interior y exterior.



La década de los ochenta

En 1981, para la óptica estratégica adoptada por Ronald Reagan, en la que predominaron las consideraciones de carácter castrense y geopolítico, ésta considera como eje de la dinámica internacional, la rivalidad entre los valores comunistas y capitalistas —entre el totalitarismo y la libertad— y se propone que los cambios político-económicos que han ocurrido en el contexto internacional en las últimas dos décadas no han alterado ese supuesto, que es considerado como válido desde el inicio de la posguerra.

En relación con Latinoamérica, se puede decir que un primer punto que permitió unificar posiciones al interior del Partido Republicano, en relación con la instrumentación de la política exterior norteamericana hacia esta región, fue la crítica a la administración Carter, por lo que se reclamó, en sustitución de ésta, una política coherente y articulada, capaz de redefinir en forma eficaz el interés nacional de los Estados Unidos en América Latina, conforme al trato duro que desde principios de los setenta había venido planteando la corriente ultraderechista del Partido Republicano.

Uno de los elementos que se pueden considerar como singulares en la administración Reagan, es la coherencia radical de derecha de los supuestos ideológicos que sirvieron de fundamento a su asenso electoral y a su plataforma política. No obstante que se ha señalado que Reagan era un conservador de corte tradicional, en su programa de gobierno recogió los principales supuestos y recomendaciones del grupo político denominado neoconservador, el cual apareció como el más importante núcleo de pensamiento de la derecha norteamericana en los últimos años y como único capaz de encontrar una hegemonía nacional para sus puntos de vista.

El hecho de que todos los gobiernos norteamericanos defiendan los intereses de dominación imperial, no significa que todos hayan sido o sean uniformes y virtualmente idénticos. Si bien es cierto que los estilos y modelos característicos de los dos más importantes partidos —republicano y demócrata— constituyen un instrumental analítico valioso, si se usan como un marco general, pues son ellos, de alguna forma, los que confieren carácter y sentido a una determinada política en la expresión concreta de

la estrategia imperial norteamericana. Lo antes señalado se puede ejemplificar durante la etapa de transición de la administración Carter a la de Reagan.

Por otra parte, los formuladores de la política del Partido Republicano, concibieron nuevamente a Latinoamérica como un factor internacional subordinado a las exigencias de la confrontación global Este-Oeste. De acuerdo con este punto de vista, se abandonaba el fallido globalismo económico de Carter, para sustituirlo por uno fundado en los criterios de seguridad, lo cual equivaldría a hablar de globalismo político.

Por otra parte, se dio preferencia a las conductas y acciones, en lugar de anunciar nuevas políticas fundamentadas en la retórica que en la realidad. Los formuladores de la propuesta republicana hacia América Latina no hicieron otra cosa que mantener las más antiguas tradiciones de su partido.

En sentido estricto, la administración Reagan sólo presentó diferencias con la política aplicada por Carter, en la fase final de su gestión.

Sobre la llamada Doctrina Reagan podemos decir que ésta representó la Doctrina de la Guerra Nuclear

Prolongada, la cual fue lanzada formalmente a inicios de su segundo mandato. Esta doctrina estaba dirigida a apoyar materialmente a las fuerzas irregulares que luchaban en distintos países contra gobiernos supuestamente marxistas, como el de Nicaragua. Ejemplos de la aplicación de esta estrategia norteamericana, pueden ser la caída de la dictadura de Jean Claude Duvalier en Haití, y la llegada a la presidencia de Filipinas—ante la caída de Ferdinand Marcos— de su opositora Corazón Aquino.

Como señalé anteriormente, hacia 1986 se notó un cambio de los norteamericanos con respecto a Latinoamérica, que consistió en una actitud más pragmática, ideológicamente menos exagerada que la de los inicios de la administración Reagan. Un buen número de expertos latinoamericanos y estadounidenses observaron que en 1985 se dieron tres cambios en la política norteamericana hacia Latinoamérica: En primer lugar, dieron más atención a la crisis comercial y de deuda de Latinoamérica; en segundo, apoyo constante y abierto para la renovación democrática de la región y, finalmente, se hizo menos presente su intervención en centroamérica.

En octubre de 1985, el Secretario del Tesoro norteamericano, James Baker, en relación con el problema de la deuda externa de las naciones latinoamericanas y de otros países del tercer mundo, realizó una propuesta a la cual se le dio el nombre de *Plan Baker*, lo que fue un indicio más de una nueva tendencia en las relaciones de los Estados Unidos y América Latina.

Por otra parte, durante la primera reunión cumbre, a principios de 1986, el presidente norteamericano Ronald Reagan comunicó al presidente de México, Miguel de la Madrid, el compromiso de su país para ayudar al gobierno mexicano, con el fin de resolver sus problemas económicos y sociales.

Otro aspecto que puede ser ejemplo de esta nueva disposición en la política norteamericana hacia la zona latinoamericana, es su manifestación de ayudar a que el área en general fuera ejemplo de democracia, por lo que aumentó su presión contra la dictadura de Augusto Pinochet y Chile tuvo una apertura política. Asimismo, en 1985 la administración Reagan dio indicios de estar dispuesta a llegar a un acuerdo con el gobierno sandinista nicaragüense.

No obstante lo anterior, a finales de 1987 se empezaron a observar cuestiones que indicaron que la nueva actitud del gobierno norteamericano hacia la región latinoamericana había sido un espejismo. En cuanto al Plan Baker, éste continuaba casi sin llevarse a efecto y ya carecía del significado que en su momento tuvo. Por otra parte, se registró un gran descenso en las relaciones entre México y los Estados Unidos, lo mismo que su intención de apoyo a países democráticos, pues los dejaron olvidados y en el desastre económico. Sin embargo, suavizó su actitud hacia el gobierno militar chileno presidido por Pinochet.

Las relaciones interamericanas también se vieron afectadas por problemas relacionados con el comercio, el narcotráfico y la migración, los que en gran parte fueron consecuencia del cambio de la legislación norteamericana.

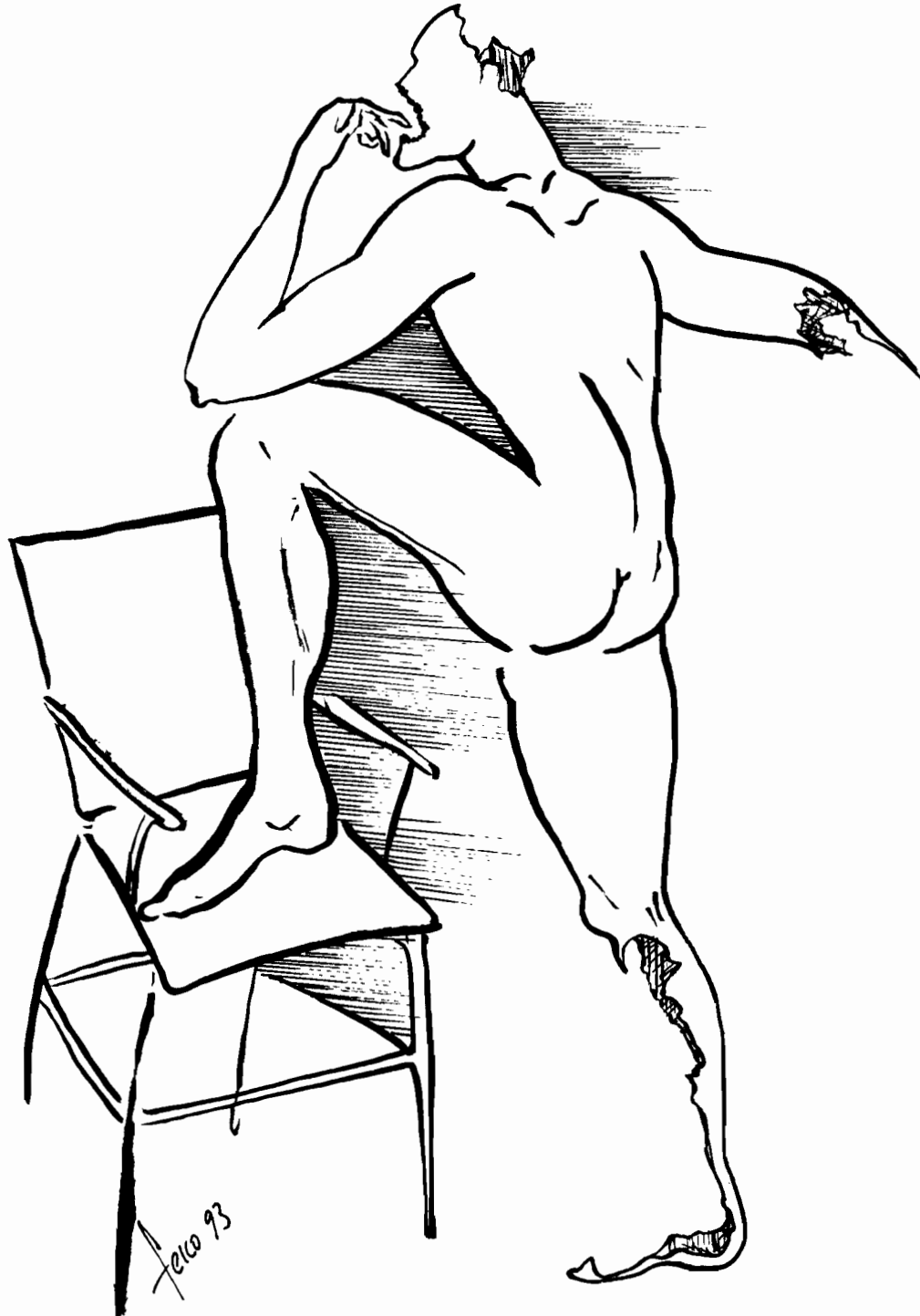
En 1989, con la llegada de George Bush a la Casa Blanca, se generaron una serie de expectativas en torno a las políticas que se llevarían a efecto durante su mandato, al cual en un principio se le identificó con las prácticas agresivas y de trato duro que caracterizaron la administración Reagan,

sobre todo por haber formado parte de la misma como vicepresidente.

Al inicio de su gestión, se habló de una posible transición, por no decir de una indefinición en la estrategia republicana, sobretodo en referencia a Latinoamérica. Esa suposición resultó ser imprecisa, dado que Bush trató de instrumentar una línea de política exterior más cautelosa y pragmática, pero no por ello menos enérgica, decidida y, por supuesto, menos exhibicionista e ideologizada que la de Carter.

Con Bush se empezaron a perfilar una serie de estrategias económicas, políticas y de seguridad que dieron paso a un cambio, al parecer radical para el continente americano, pues se percibía una voluntad de compromiso por parte de los Estados Unidos para involucrarse en estas situaciones.

De aquí nace la importancia de la llamada Iniciativa para el Proyecto de las Américas, conocido también como el Plan de las Américas, cuyo planteamiento original aludía a la necesidad de reorientar la política económica global de los Estados Unidos hacia la región latinoamericana para promover el desarrollo económi-



co y la liberación del comercio.

Se trata en realidad de una política de cooperación a largo plazo en la que, aunque el elemento clave es el comercio —dirigido a asegurar un mayor acceso a los productos latinoamericanos en el mercado norteamericano— de alguna manera forma parte de una estrategia más global que incluye otros aspectos igualmente importantes para los Estados Unidos, como son: la lucha antidrogas, el apoyo a los procesos democráticos en la región mediante el otorgamiento de fondos creados *ex profeso*, por ejemplo el fondo para la democracia por 800 millones de dólares para Panamá y Nicaragua y, por último, entre otras cosas a resolver el problema de la deuda externa de los países latinoamericanos.

Iniciativa para las Américas. Expectativa de fin de siglo

Durante la XX Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, el Subsecretario norteamericano para Asuntos latinoamericanos del Departamento de Estado, Laurence Eagleburger, señaló lo que se interpretó como la nueva doctrina de diálogo con América Latina para la década de los noventa,

dejando a un lado la tradicional retórica de presión ideológica que identificó a Reagan.

La declaración precisó ocho puntos:

- La necesidad de reimpulsar a la Organización de los Estados Americanos, OEA, como foro natural de diálogo hemisférico.
- La consolidación vital de los actuales procesos democráticos en la región, creando medios que garanticen la defensa de esos sistemas democráticos.
- Defensa de los derechos humanos como parte de las tareas medulares de la OEA.
- Necesidad de potenciar todo el trabajo hemisférico por medio de este nuevo orden democrático, con paz y estabilidad, haciendo hincapié en la necesidad de llegar a rápidos acuerdos comerciales, especialmente en el seno de la Ronda Uruguay.
- Urgencia de encontrar espacios de trabajo conjunto en el renglón del medio ambiente.
- Impulso a las inversiones en forma sustancial.
- Impulso a la educación regional, como me-

canismo para consolidar la democracia.

- Mantenimiento de la imparcialidad y constancia de los países de América Latina, proponiendo su colaboración voluntaria para el desarrollo de Nicaragua.

En conclusión, se hizo un llamado a evitar la inestabilidad de la región dominada por las drogas, la deuda y el subdesarrollo, factores que afectan y no permiten el desarrollo de la democracia.

Poco después de esta conferencia se empezó a promover, a través de distintos medios, la idea de una asociación económica entre todos o algunos de los países del área con los Estados Unidos y entre sí mismos. En ese momento se presentaron dos propuestas de carácter alternativo: Un esquema de tipo clásico, diseñado al menos como zona de libre comercio con respecto al universo significativo de bienes y servicios o factores, o bien un área de preferencias económicas.

- El 28 de junio de 1990, George Bush anunció una profunda redefinición de las relaciones económicas con Latinoamérica, proponiendo un gran plan de acercamiento económico con la región, cuyo objetivo último sería la

creación de un sistema de libre comercio a escala continental.

Es importante señalar que este programa que consta de tres puntos fundamentales —la intensificación del comercio continental, la liberalización de las inversiones y una nueva estrategia para resolver la pesada carga que representa el problema de la deuda para muchos países de la región— fue lanzado bajo la consigna de “comercio, no ayuda”, con un llamado a forjar una genuina sociedad de reforma hacia la libertad de mercados.

Evidentemente, la antes mencionada propuesta representó la primera etapa de un plan a largo plazo para concertar acuerdos de libre comercio con algunos de los más importantes países del área latinoamericana, como es el caso del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México-Estados Unidos y Canadá, y de otros a los que se pretende integrar, como el Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino, el Caricom, etc.

Por otra parte, la Iniciativa para las Américas fue bien recibida, a diferencia de lo que representó la Alianza para el Progreso, cuyo lema giraba justamente en torno al concep-

to de ayuda y no al de comercio, como esta Iniciativa.

Dentro de lo que se puede llamar el esquema de la política exterior de la administración Bush hacia Latinoamérica, fue claro que una de las prioridades de ese gobierno se enfocó hacia las cuestiones de índole económico y, por lo tanto, la estrategia, que comprendió al mismo tiempo al comercio, la deuda y la inversión, pero sobretodo más concertación y energía en la instrumentación práctica de las mismas.

Al llegar a la presidencia, William Clinton se encontró con un camino muy trazado, en relación con la política latinoamericana de los Estados Unidos y un Tratado Trilateral de Libre Comercio muy encaminado y al cual la mayoría de sus compañeros de partido se opusieron. Ante esta realidad, Clinton tuvo que luchar contra viento y marea y logró, por así convenir a sus intereses —pues sabemos que los Estados Unidos no son la hermanita de la caridad— que fuera aprobado por un estrecho margen en el Congreso Estadounidense.

Por lo que hace a las perspectivas que el actual gobierno de los Estados Unidos tendrán con América

Latina, podemos señalar que un buen número de analistas estadounidenses han insistido en que Latinoamérica pasará a tener un menor interés para ellos, dada la desaparición de la Unión Soviética y el peligro que ésta provocaba al extender su ideología en varias zonas del mundo, especialmente en América Latina, por lo que aseguran que los Estados Unidos reducirá su atención hacia América Latina, además por los problemas de crisis económica por la que está atravesando, que han afectado su situación interna y ahora requieren atender sus asuntos domésticos para dar empleo a sus propios connacionales, servicios de salud, etc.

Por lo anterior, sostienen que América Latina estará más que nunca al margen de los asuntos mundiales y que sufrirá la suerte, inclusive, del continente africano.

No obstante lo anterior, ahora más que nunca, lo que pasa en Latinoamérica está afectando a los Estados Unidos en forma más imponente y directa, y se ha vuelto para ellos, debido a su impacto social y potencial económico, una área de importancia. Los efectos de las migraciones, el tráfico de drogas y el deterioro ambiental, además

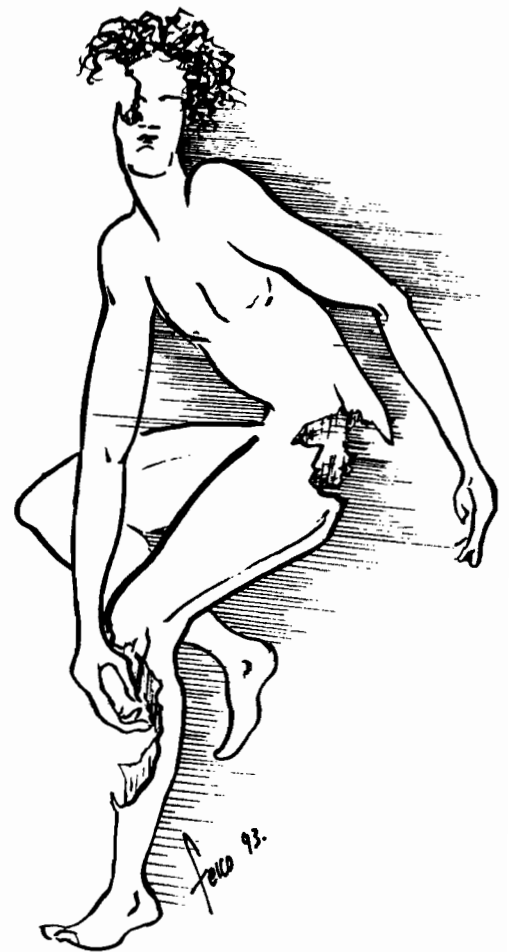
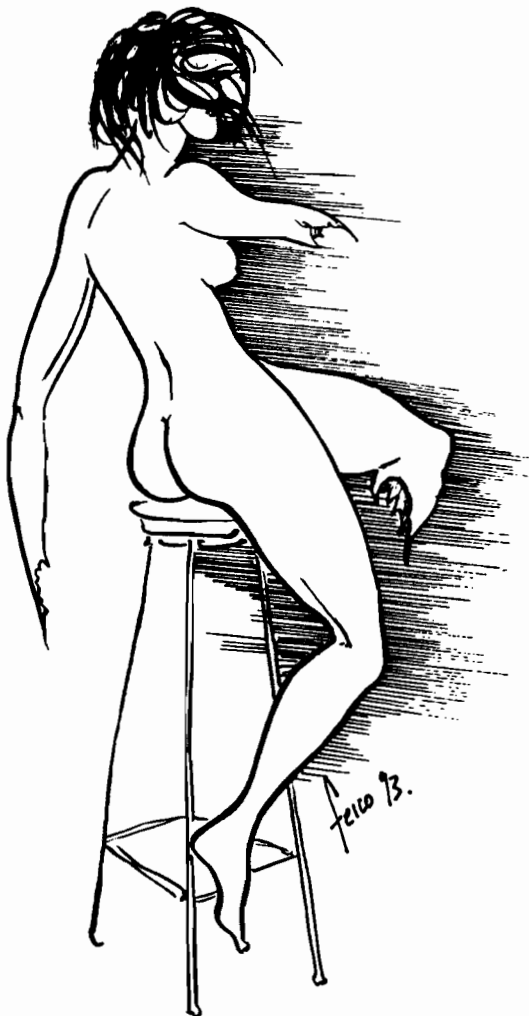
del tema de los derechos humanos, son cuestiones que interesan sobremanera a los norteamericanos.

Hoy en día, la relevancia económica de Latinoamérica no deriva sólo de las importaciones, como ha sucedido históricamente, sino de las exportaciones, la inversión, la energía y las finanzas. Si Latinoamérica puede emerger de la depresión de los ochenta, como ya se está dando en algunos países de la región, podría convertirse, una vez más, en corto plazo, en un mercado creciente para las exportaciones de los Estados Unidos.

América Latina también es potencialmente importante para la agenda norteamericana, debido a la protección al medio ambiente; desalentar la proliferación de todo tipo de armas y en especial las nucleares; la diseminación del SIDA; evitar brotes de terrorismo y preservar el respeto a los derechos humanos como un compromiso para mantener la integridad del individuo en general.

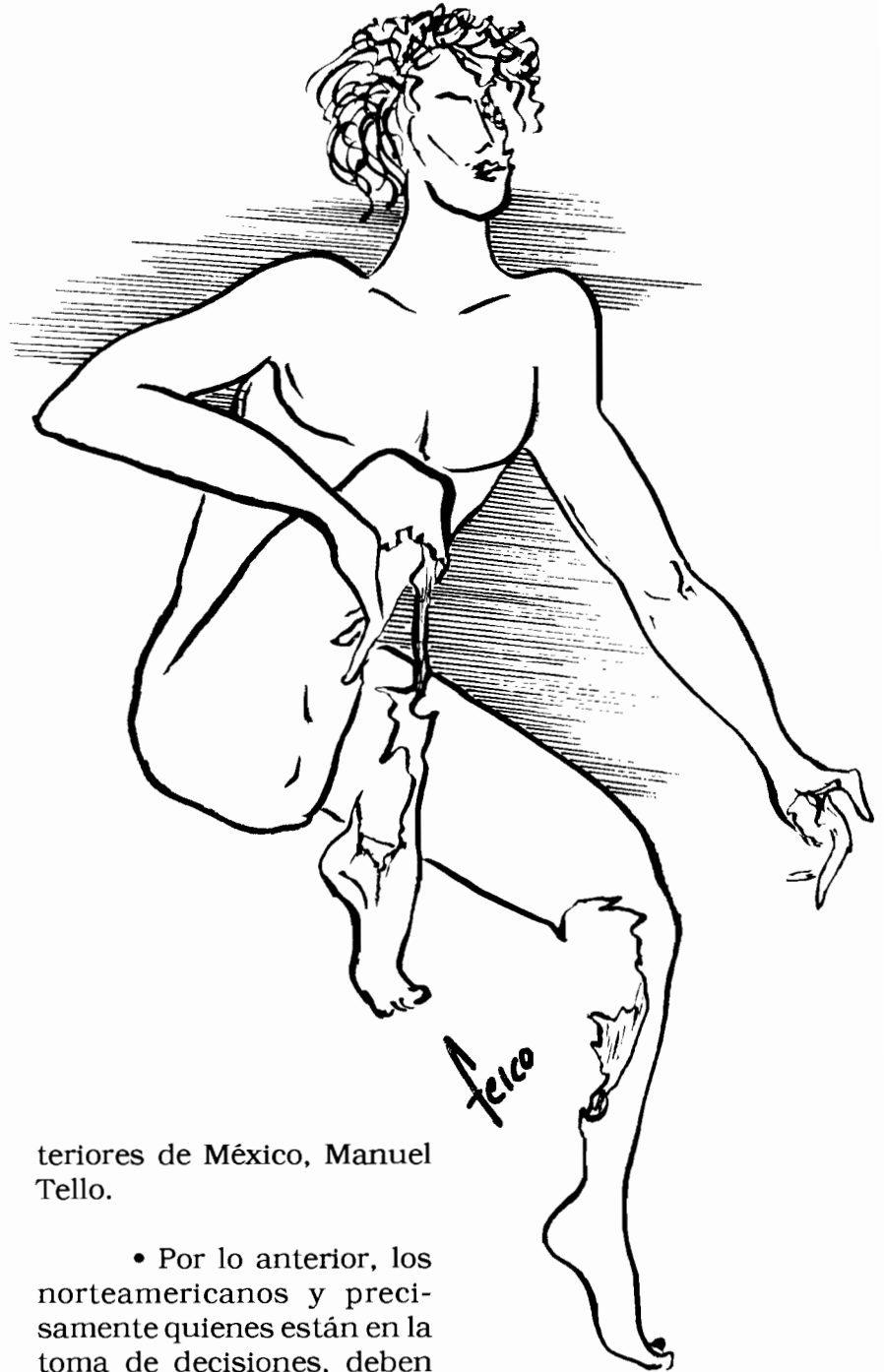
Consideraciones finales

De lo señalado en el presente ensayo podemos desprender las siguientes conclusiones:



- Se ha demostrado que a lo largo del tiempo, tanto los hábitos del pensamiento como los modelos de acción que han aflorado en su diario interactuar, los norteamericanos no cambiarán de la noche a la mañana, por lo que podemos esperar un poco más de lo mismo, con variantes a las que debemos estar atentos para saberlas enfrentar y sacarles el mejor provecho y para que no nos perjudiquen tanto.

- Ha entrado formalmente en vigor el Tratado Trilateral de Libre Comercio, y la administración Clinton, específicamente la procuradora Janet Reno, responsable de la política migratoria y quien controla, en consecuencia, la acción del Servicio de Inmigración y de la patrulla fronteriza, además de que maneja la lucha contra el narcotráfico a través de la DEA, ha tomado decisiones con el fin de reducir la inmigración, argumentando y asociando los altos índices delictivos de los Estados Unidos a los trabajadores migrantes. Es preocupante que este tipo de acciones se realicen en un momento en que los intercambios de todo tipo entre México y los Estados Unidos han alcanzado niveles sin precedente, tal como lo señalara recientemente, el Secretario de Relaciones Ex-



teriores de México, Manuel Tello.

- Por lo anterior, los norteamericanos y precisamente quienes están en la toma de decisiones, deben evitar tomar medidas de corte policiaco que no son las apropiadas para hacer

frente a un fenómeno de carácter socioeconómico, como el de los flujos migratorios y evitar culpar a los trabajadores migratorios —documentados o no— de la generación de problemas económicos y sociales a los que son ajenos.

- Los Estados Unidos conocen el potencial económico que tenemos en la región, por lo que es probable que se inclinen a evitar tanto desgaste en guerritas y traten de conciliar sus intereses hegemónicos por medio de tratados y/o acuerdos económicos. Tal es el caso del NAFTA y varios que están en puerta a través de nuestro país.

- Norteamérica deberá dar más apoyo a las naciones latinoamericanas, para que éstas puedan diversificar más sus mercados, así como sus fuentes de capital y tecnología, lo que redundará, obviamente, al interior de esos países y, por ende, de los Estados Unidos, al ser de una u otra forma —en la mayoría de los casos— el destinatario final de esos productos y beneficios.

- Los Estados Unidos necesitan continuar con el proyecto de la Iniciativa de las Américas, para facilitar la pronta recuperación de las economías latinoamericanas, lo que permitirá su

revitalización y concluirá muchas rivalidades políticas y económicas, que tanto daño han hecho, no sólo en nuestro continente, sino en todo el mundo. Además, por supuesto, de suprimir su proteccionismo que muchas puertas y voluntades ha cerrado.

- Cambiar su política de siempre: culpar a las naciones latinoamericanas por el tráfico de drogas, el deterioro ambiental y su sobrepoblación de individuos sin empleo, por las grandes migraciones de latinoamericanos a ese país, esta es una tentación que deben evitar y, por el contrario, ayudar a eliminar las causas que provocan esos efectos.

- Finalmente, para que se eviten —en la medida de lo posible— que los avances en las relaciones Estados Unidos-América Latina, se vean detenidos o minimizados, los norteamericanos deben crear un sentimiento de confianza en la zona, y así su concepto de seguridad nacional —que más problemas que beneficios le ha traído— cambie en forma radical, lo que le permitirá destinar recursos a otras áreas prioritarias, al interior de su propio territorio como la creación de más fuentes de empleo.

- Dejar la confrontación y dar paso a la ne-

gociación. Éste deberá ser un tema prioritario en la agenda estadounidense para Latinoamérica; garantizar la gobernabilidad de las democracias,

apoyar el combate al narcotráfico, pueden dar, como conclusión, la recomposición global a las relaciones en nuestro continente.

BIBLIOGRAFIA

- Aberastury, Marcelo, Política Mundial Contemporánea, Ed. Pardas, Buenos Aires, Argentina, 1970.
- Basáñez, Miguel, La lucha por el poder hegemónico desde 1968 hasta 1982, Ed. Siglo XXI, México, 1983.
- Bosch García, Carlos et. al., Relaciones México-Estados Unidos. Una visión interdisciplinaria, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1981.
- Connell-Smith, Gordon, Los Estados Unidos y la América Latina, FCE, México, 1977.
- Deutsch, W., Carl, El análisis de las Relaciones Internacionales, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1974.
- Freeman, Smith Robert, The United States and Revolutionary Nationalism in Mexico, 1916-1932, University of Chicago Press, Chicago Illinois, 1972.
- Gilderhus, Mark T., Diplomacy and Revolution. U.S. Mexican Relations Under Wilson and Carranza, University of Arizona Press, Tucson Arizona, 1977.
- González Casanova, Pablo, et .al., Estados Unidos. Hoy México, UNAM-Siglo XXI, 1984.
- Hernández, Vela S. Edmundo, Perspectivas actuales de las relaciones entre México y Estados Unidos, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1980.
- Kissinger A., Henry, Un mundo restaurado, FCE, México, 1973.
- Mongenthau, Hans, La lucha por el poder y la Paz, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1963.
- Sánchez Bugarín, Antonio, "Las Relaciones México-Estados Unidos. Vecindad, asimetría e identidad nacional", en Relaciones México-Estados Unidos, Cuadernos de la ENEP-Aragón, núm. 20, UNAM, México, 1988.
- Vereza Campos, Mónica (coordinadora), Estados Unidos. Sociedad, Cultura y Educación, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, Coordinación de Humanidades, UNAM, México.

HEMEROGRAFIA

Periódicos y Revistas Nacionales:

- Excélsior, La Jornada, El Financiero, El Nacional y El Día. Revista Siempre, Proceso, Foro Internacional, Voices of Mexico, Contextos, Época.

Periódicos y Revistas Extranjeras:

- The Washington Post, The New York Times y Los Angeles Times. Time y News Week.