El Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa es un foro regional de primera importancia del DoD para la formación, investigación, extensión y diálogo de nivel estratégico sobre cuestiones de seguridad y defensa del Hemisferio Occidental. Como lo da a entender el título, CHDS Regional Insights en español. utiliza el acceso exclusivo del Centro con el fin de que los formuladores de políticas y formadores de opinión regionales elaboren oportunos análisis de eventos y cuestiones de la región.

Autor
Dr. Abraham F. Lowenthal es professor en la Escuela de Relaciones Internacionales en University of Southern California. Ha publicado extensamente sobre las relaciones entre Latinoamérica y los Estados Unidos.

Director: Dr. Richard D. Downie
Editor: James L. Zackrison
Editor Adjunto: Evan A. Hanson.
Jefe de Comunicaciones Estratégicas: Martin Edwin Andersen

CENTER FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES
REGIONAL INSIGHTS *en español*

#4, FEBRERO 15, 2008

Replanteamiento de la Política Estadounidense Hacia Latinoamérica y el Caribe

Por el Dr. Abraham F. Lowenthal

Abstract: *Este ensayo es un précis de una ponencia en el Simposio Sub-Regional del CHDS en Lima, Perú, en junio del 2007. El autor propone que el gobierno estadounidense necesita mejorar y poner al día su política hacia Latinoamérica. Sus recomendaciones incluye más énfasis sobre las relaciones bilaterales que mejor reflejan la diversidad económica, política, y el desarrollo social de la región; más énfasis sobre temas "intermesticos," aquellos que combinan elementos internacionales y domésticos; y el abandono de estereotipos negativos evidentes en políticas hasta hoy.*

Introducción El primer paso para mejorar la cooperación en busca de la seguridad interamericana es aceptar que el marco histórico, tradicional y conocido que hemos utilizado en los Estados Unidos para definir y proteger los intereses norteamericanos, un marco que fue útil desde fines del siglo XIX hasta fines del siglo XX, ya no es adecuado. Desde fines del siglo XIX en adelante, las autoridades gubernamentales estadounidenses, tanto en declaraciones públicas como en documentos secretos, y también expertos fuera del gobierno, coincidieron en afirmar que los países latinoamericanos y caribeños eran de gran importancia para Estados Unidos debido a razones de seguridad militar, solidaridad política y ventajas económicas, definidas principalmente en términos de las importaciones de EE.UU. desde América Latina y de las inversiones de empresas norteamericanas en la región.

Política Histórica

Durante décadas, América Latina fue considerada importante para la defensa avanzada de Estados Unidos contra cualquier posible ataque militar de una potencia extra hemisférica. Cuando se construyó el Canal de Panamá, que le permitió a EE.UU. proyectar su poderío naval en el Pacífico y el Atlántico, convirtiéndose así en una potencia mundial, la red de puertos proveedores de carbón y las bases navales de la zona que circundaba al Caribe se convirtieron en recursos vitales para la protección de las líneas de comunicación marítima. América Latina fue valorada también como fuente preferencial de materiales estratégicos, siendo en la primera mitad del siglo XX la fuente más importante del petróleo importado por los Estados Unidos y un proveedor clave de las principales materias primas por mucho tiempo después.

América Latina fue también un pilar fundamental para la diplomacia estadounidense. La "Idea del Hemisferio Occidental" – propugnando que los países de este

CHDS Regional Insights en español publica información original sobre defensa y seguridad en el Hemisferio Occidental. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o implícitas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del Departamento de Defensa ni de ninguna otra agencia del gobierno de EE.UU. Las publicaciones del CHDS no están sujetas a derecho de autor: las copias se publican en el sitio web del CHDS y están disponibles en forma gratuita en dicho sitio: http://www.ndu.edu/chds/CHDShome/

hemisferio se mantuvieran unidos entre sí y separados del resto del mundo, compartiendo valores e intereses – fue un principio fundamental de la política de relaciones exteriores de Estados Unidos. Éste no era simplemente un concepto retórico para propósitos ceremoniales; fue primordial para la cooperación en la Liga de las Naciones, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Junta Interamericana de Defensa y en muchas otras partes. En general siempre se consideró que América Latina tenía una gran importancia económica para Estados Unidos como fuente de minerales y productos agrícolas, y como escenario además de las inversiones privadas directas de EE.UU. Efectivamente fue el escenario más importante para dichas inversiones durante la primera mitad del siglo XX, las cuales proporcionaron el capital necesario para el crecimiento de América Latina.

Sin embargo, es importante subrayar que estas tres razones de la cooperación en el Hemisferio Occidental fueron declinando continuamente hasta la década de 1990. Hacia fines del siglo XX, la importancia de América Latina respecto de la seguridad militar de Estados Unidos, entendida en términos tradicionales, era insignificante. Las revoluciones en materia de tecnología militar y el comercio marítimo hicieron disminuir la importancia estratégica de América Latina e incluso del Canal de Panamá. La utilización de América Latina como una posible base de misiles estratégicos para amenazar a Estados Unidos finalizó, de hecho, en 1962 con la Crisis de los Misiles en Cuba.

La tradicional importancia diplomática que América Latina tenía para Estados Unidos también desapareció hacia fines de la década de 1970 y en la década de 1980 cuando muchos países latinoamericanos se solidarizaron con el Tercer Mundo y no con Estados Unidos. En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1985, el único país de América Latina y el Caribe que acompañó con su voto a Estados Unidos en más de la mitad de las votaciones fue la pequeña Grenada, cuyo gobierno existía gracias a la intervención militar estadounidense en octubre de 1983. Cuba y Nicaragua se opusieron a la posición de EE.UU. en más del 90 por ciento de las votaciones, pero lo más sorprendente fue que Brasil, México y Argentina se opusieron a la posición de EE.UU. en 84 por ciento de las votaciones. Los días del alineamiento automático evidentemente habían terminado.

La relativa importancia económica que América Latina tenía para los Estados Unidos también fue disminuyendo. Con la tremenda explosión de las inversiones de EE.UU. en Europa, Asia y Medio Oriente, y algunas desinversiones en América Latina, el valor económico relativo que América Latina y el Caribe tenían para los Estados Unidos cayó abruptamente. La diversificación de las fuentes de suministro y el uso de materiales sintéticos también hicieron disminuir la importancia que tenían para Estados Unidos los recursos latinoamericanos. América Latina seguía siendo moderadamente importante para algunas compañías estadounidenses, pero no era una prioridad para la economía global de Estados Unidos en su totalidad.

Es necesario poner de relieve estos puntos porque el poder inercial de conceptos familiares y existentes desde hace mucho tiempo – repetidos en la retórica oficial y en declaraciones de objetivos, testimonios legislativos y presentaciones presupuestarias – oculta a veces el hecho de que las viejas ideas realmente ya no se pueden aplicar. ¿Cuántas veces hemos escuchado declaraciones sobre solidaridad y cooperación del Hemisferio Occidental en términos políticos, económicos y de seguridad que no resistirían un examen crítico minucioso?

Cuatro Prioridades Fundamentales

En verdad, la importancia contemporánea que se dispensan mutuamente América Latina y Estados Unidos proviene de muy diversas fuentes. America Latina, o a lo menos partes de la región, impor-

tina del "Consenso de Washington" sobre reformas de mercado y apertura económica; que alega la dedicación de todo el hemisferio desde Alaska hasta la Patagonia al objetivo del libre comercio; y que convoca a acuerdos de cooperación interamericana más amplios en las "guerras" contra el terrorismo y las drogas ilícitas, y en la búsqueda de la seguridad energética y otras metas compartidas. Esta visión surgió en 1994 en la Cumbre de las Américas realizada en Miami, cuando los presidentes y primeros ministros reunidos, pertenecientes a todos los países del Hemisferio Occidental (salvo Cuba) proclamaron un compromiso de participación en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005. Desde un principio, sin embargo, había mucho menos en la realidad de lo que la visión de Miami proclamaba. La extensión y profundidad de los compromisos de América Latina con el libre comercio hemisférico fueron exageradas, al igual en Latinoamérica que en los EE.UU.

> ***"Si bien afortunadamente persiste la preferencia normativa de los latinoamericanos por la democracia más allá de elecciones libres e imparciales, desafortunadamente falta en muchos casos la gobernabilidad democrática efectiva."***

Si bien afortunadamente persiste la preferencia normativa de los latinoamericanos por la democracia más allá de elecciones libres e imparciales, desafortunadamente falta en la actualidad la gobernabilidad democrática efectiva. Las instituciones legislativas y judiciales estables y separadas y una prensa independiente libre, capaces de contener el poder autoritario, son débiles no sólo en Cuba sino también en Venezuela, Bolivia, Ecuador y en otros varios países, incluyendo a la Argentina. La euforia en Washington respecto a la propagación de la democracia en las Américas debe atenuarse mediante un conocimiento realista de los muchos obstáculos a la gobernabilidad democrática en la región, y de la limitada capacidad que tiene Estados Unidos de poder incidir directamente en esta cuestión. Este es un mensaje que los líderes de América Latina con credenciales democráticas intachables deben comunicar sistemáticamente a Washington.

Es igualmente importante superar la tendencia en los Estados Unidos a despreciar a América Latina como un lugar retrasado. La región es frecuentemente presentada en los Estados Unidos como uno de trabajadores desmotivados, empresarios que prefieren la rentabilidad a la creatividad empresarial, y políticos demagógicos – o sea, una región retrasada por privilegios arraigados y corrupción desenfrenada. Estos estereotipos se encuentran notablemente difundidos no obstante la abundante evidencia en los Estados Unidos que la corrupción ocurre en cualquier lugar siempre que no sea refrenada por fuertes reglamentaciones, por el periodismo de investigación, un poder judicial independiente u otros poderes limitadores. Cualquiera sean las fuentes, estas imágenes desafortunadas pueden y deben ser corregidas con una mayor difusión en Estados Unidos de las historias exitosas de América Latina y con un mayor énfasis en las cuestiones estructurales e institucionales. Superar estos estereotipos negativos sería un importante paso para mejorar la formulación de las políticas de los EE.UU. en las Américas.

- Cuarto, hay grandes diferencias en la autonomía relativa y la eficacia de las instituciones cívicas y políticas;
- Quinto, unos cuantos países deben enfrentar desafíos especiales al tratar de integrar a más de treinta millones de indígenas históricamente desfavorecidos y que se están movilizando políticamente más y más en Bolivia, Ecuador, Guatemala, la región montañosa del Perú y el sur de México, desafíos que plantean significativos problemas de gobernabilidad y seguridad.

Únicamente cuando se reconozcan y entienda sistemáticamente en Washington, D.C., las importantes diferencias estructurales en America Latina y el Caribe y su importe político, se podrán evaluar y mejorar las posibilidades de cooperación entre los EE.UU. y el Hemisferio Occidental. Desagregando a América Latina y al Caribe por razones políticas y para la formulación de una cooperación regional eficaz significa, en términos prácticos, pensar y actuar separadamente – y a menudo en términos bilaterales – en relación con Brasil, México, América Central, el Caribe, el Cono Sur, y las naciones de la cordillera Andina.

Brasil: Ganando terreno hacia el futuro. En los últimos veinte años, Brasil abrió en gran medida su economía a la competencia internacional, modernizó el sector agrícola y desarrolló industrias con presencia continental e incluso mundial. Lentamente pero con seguridad consolidó las instituciones estatales, las del sector privado y las no gubernamentales. Ha garantizado la estabilidad financiera y tuvo un crecimiento económico que si bien modesto. Está logrando notables avances aunque muy desiguales en el combate a la corrupción, la impunidad y la falta de responsabilidad. Brasil también logró crear un consenso centrista sobre los esquemas generales de las políticas macroeconómicas y sociales, y el fortalecimiento de las instituciones se combinan para producir un grado de previsibilidad (basada en expectativas estables sobre las "reglas de juego") que le permite al estado, a la empresa privada y a los ciudadanos tomar decisiones seguras que a su vez proporcionan los medios para impulsar el fortalecimiento del país y su influencia internacional.

El Cono Sur: un estudio de contrastes. Chile es el país latinoamericano con mayor participación en la economía mundial, con las instituciones más sólidas y las normas y prácticas democráticas más afianzadas. Tiene un desafío de integración indígena bastante limitado, pocos de sus ciudadanos emigran a Estados Unidos y a otras partes y sus vínculos con las economías de Asia, Europa y el resto de América Latina son tan estrechos como los que mantiene con los Estados Unidos. Chile ha creado un amplio consenso nacional sobre muchas políticas públicas fundamentales, consolidando un alto grado de *previsibilidad* que facilita la inversión nacional y extranjera, y fomenta la planificación estratégica del gobierno y del sector privado.

Argentina ha tenido grandes dificultades en crear consenso, consolidar las instituciones, abrir la totalidad de su economía y lograr la *previsibilidad* que es tan importante para superar el *cortoplacismo* y posibilitar un desarrollo equitativo y sostenible. Si bien Argentina ha actuado activamente en asuntos internacionales, no puede esperar confiadamente en que va a lograr una significativa empatía o un apoyo concreto de parte de Estados Unidos, no obstante quien manda en Washington o en Buenos Aires.

La Cordillera Andina: crisis de gobernabilidad. Las turbulentas naciones de la Cordillera Andina – Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia – representan aproximadamente el 22 por ciento de la población de América Latina, cerca del 13 por ciento de su producto interno bruto (PIB), alrededor del 10 por ciento de las inversiones de los EE.UU., menos del 15 por ciento del comercio legal entre los EE.UU. y América Latina, pero casi la totalidad de la cocaína y heroína importada a los Estados Unidos. Todos los países andinos son afectados por instituciones políticas muy débiles y por la no resuelta integración de una grande y cada vez más vocal población de indígenas y de muchos otros que viven en la pobreza o en la extrema pobreza. La exclusión masiva, la pobreza y la desigualdad total generalizadas, el surgimiento de una conciencia étnica y subnacional en la región, las políticas democráticas y las economías de mercado constituyen una combinación extremadamente inestable que no es sostenible en el mediano plazo.

El destructivo y violento comercio ilegal de narcóticos es tanto síntoma como causa de estas crisis. Combatir los movimientos insurgentes o guerrilleros únicamente por medios militares no alcanzará mucho o tendrá un impacto duradero. Las realidades subyacentes de la pobreza, injusticia, exclusión, represión y enajenación constituyen el caldo de cultivo para la oposición violenta. Sólo si se enfrentan estas cuestiones pueden las naciones de la Cordillera Andina confiar en lograr estabilidad y desarrollo democrático. Los esfuerzos estadounidenses y la cooperación regional serán más eficaces si apoyan a líderes y movimientos locales que aborden seriamente en forma integral los problemas fundamentales.

> ***" Es muy probable que en los próximos 25 años, México y las naciones del Caribe y América Central sean cada vez más absorbidos en la órbita de EE.UU."***

Los vecinos más cercanos de Estados Unidos: la agenda "interméstica." Estados Unidos se ha transformado en una influencia que es aún más dominante en su región fronteriza. Las grandes y crecientes diásporas de México, América Central y el Caribe están modificando de manera irreversible las relaciones bilaterales y regionales.

Es muy probable que en los próximos 25 años, México y las naciones del Caribe y América Central sean cada vez más absorbidos en la órbita de EE.UU. Utilizarán el dólar como dinero informal y en muchos casos como moneda oficial; enviarán casi todas sus exportaciones a los Estados Unidos; dependerán de manera casi decisiva de los turistas, inversiones, importaciones y tecnología estadounidenses. Continuarán enviando emigrantes hacia el norte, y muchos de estos países aceptarán cantidades crecientes de norteamericanos jubilados como residentes de largo plazo. Los ciudadanos y las redes transnacionales adquirirán mayor importancia en cuestiones como los seguros internacionales de salud "portátiles" y la educación bilingüe. Estas tendencias con el correr del tiempo incluirán por supuesto a Cuba, y quizás dentro de poco tiempo.

Los problemas que se desprenden de esta única y mutua interrelación entre los Estados Unidos y sus vecinos más cercanos – inmigración, tráfico de drogas y armas, robo de automóviles, lavado de dinero, reacción ante huracanes y otros desastres naturales, protección del ambiente y salud pública, imposición del orden público y gestión fronteriza – plantean desafíos particularmente complejos para la elaboración de políticas. El proceso político democrático en Estados Unidos y en los países vecinos presiona a las políticas de ambos lados en direcciones diametralmente opuestas a lo que sería necesario para asegurar la cooperación internacional requerida para manejar los espinosos problemas que trascienden las fronteras. Un claro ejemplo es la política de inmigración; los argumentos chovinistas manifestados en los recientes debates del Congreso de EE.UU., y la aprobación por el Congreso del cerco fronterizo entre Estados Unidos y México, indudablemente han tenido impactos contraproducentes en México y América Central, lo que hace mucho más difícil trabajar conjuntamente en estas y otras cuestiones.

REGIONAL INSIGHTS EN ESPAÑOL

El supuesto giro a la izquierda de América Latina

La percepción generalizada de América Latina en Estados Unidos es que toda la región ha girado a la izquierda, con Hugo Chávez de Venezuela al frente, y que esta supuesta orientación izquierdista y anti-estadounidense podría plantear amenazas a la seguridad, prosperidad e influencia de los EE.UU. y en el Hemisferio Occidental. Esta opinión se basa en algunos datos reales, pero es errónea y potencialmente peligrosa.

Líderes de la antigua Izquierda latinoamericana ejercen la presidencia en Brasil, Chile, Argentina Uruguay, la República Dominicana y Perú, pero todos ellos están fuertemente comprometidos con el mercado libre, el comercio internacional y las inversiones extranjeras. No creen en las economías con planificación central pero están a favor de estados eficientes orientados a la educación, la infraestructura y el alivio de la pobreza. No menosprecian la gobernabilidad democrática, como hizo la Izquierda en la década de 1960 por el contrario son sus leales defensores. No son anti-estadounidenses y están abiertos a una cooperación pragmática con Estados Unidos, sin ser aliados automáticos o estados clientes. Hugo Chávez no tiene actualmente mucha influencia en estos países, a pesar de su opulenta diplomacia de petrodólares.

Los gobiernos de Colombia, México, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, mientras tanto, de ninguna manera son izquierdistas sino más bien de tendencia centrista a conservadora, y por cierto están dispuestos a cooperar regionalmente y a resistir a Chávez. Aunque en estos países hay políticos nacionalistas, populistas, o anti-estadounidenses, hasta hoy han sido derrotados en las urnas por candidatos que favorecen el libre mercado y los enfoques de los EE.UU., aún en un período cuando la imagen internacional de Estados Unidos está bastante empañada. De hecho, en su conjunto, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han desplazado hacia el centro y no hacia la izquierda.

De las más de treinta naciones de América Latina y el Caribe, sólo Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua – y Cuba, por supuesto – tienen gobiernos populistas de distintas clases; Paraguay posiblemente podría seguir el juego. Pero solamente Venezuela y Cuba aplican políticas permanentemente hostiles a los Estados Unidos, y Venezuela continúa vendiéndole la mayor parte de su petróleo a los Estados Unidos. Excepto Venezuela con su abundancia de petróleo, todos estos países figuran entre los más pobres de la región. La mayoría tiene importantes poblaciones indígenas que han sido históricamente excluidas, y esto ocurre tanto en el sur de México como en las zonas montañosas de Perú – donde el atractivo anti-sistema y anti-élite personificado por Chávez tiene un importante apoyo. Estos países figuran entre los menos desarrollados de América Latina, y de ninguna manera pueden formar la base de un eje poderoso o amenazante a los EE.UU. Invocar amenazas a la seguridad con el fin de atraer el interés del alto nivel de Washington hacia América Latina, en lugar de producir un resultado constructivo, desvirtuaría aún más la atención que Estados Unidos dedica a la región.

Cuestionando estereotipos conocidos

Es importante superar dos imágenes contradictorias que paradójicamente tienden a persistir en el discurso de los EE.UU. Una es una visión excesivamente optimista de la región, que proyecta la ideología y experiencia estadounidense, combinado con esperanzas ilusorias; la otra es una visión excesivamente sombría de la región, fundamentada en nociones culturales de la superioridad estadounidense.

La visión excesivamente optimista pregona la supuesta convergencia de América Latina con los Estados Unidos, afirmando que (exceptuando a Cuba) América Latina es una región totalmente democrática; que recibe bien la aprobación en América Latina a los EE.UU. hoy principalmente por cuatro razones:

- Asuntos compartidos que ni Estados Unidos ni ninguna nación latinoamericana puede manejar exitosamente en forma individual sin una estrecha y permanente cooperación de los vecinos regionales. Entre estos asuntos podemos incluir la seguridad energética, salud pública, drogas, crímenes y bandas juveniles, el calentamiento global y otros problemas ambientales así como el combate al terrorismo internacional.

- La interdependencia demográfica resultante de la emigración masiva, que está haciendo desaparecer las fronteras entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos y que da origen a una cantidad de cuestiones "intermésticas" (cuestiones con aspectos internacionales y nacionales simultáneos), que van desde la educación a la atención de la salud, desde remesas de dinero a licencias para conducir y desde bandas juveniles a pensiones por jubilación.

- La importancia de América Latina y de Estados Unidos como mercados prioritarios para la exportación de bienes y servicios.

- Los valores compartidos, particularmente los derechos humanos fundamentales, incluyendo los derechos de libre expresión política y participación en gobiernos propios.

Solamente cuando los responsables de formular las políticas de las Américas se concentren en la importancia fundamental de estas cuatro prioridades como base de la cooperación regional, entonces podremos, en conjunto, diseñar metodologías más eficaces, y enfrentar las decisiones dificiles que aparecen cuando distintos objetivos presionan a las políticas en direcciones contrarias.

Desagregando a América Latina y el Caribe

El segundo paso necesario para los líderes en Washington consiste en desagregar a los integrantes de esta región tan diversificada y evitar conceptos, declaraciones o enfoques que consideren a América Latina como si estuviera unificada por mucho más que la geografía y una herencia colonial compartida.

Por supuesto que las naciones latinoamericanas y caribeñas varían enormemente entre sí. Argentina es muy diferente de Haití, o Perú de Panamá, o la República Dominicana de Chile – o Brasil de cualquier otro país de la región. Sin embargo, desde el punto de vista de muchos estadounidenses, estas diferencias tradicionales disminuyeron bastante durante los últimos veinte años, cuando muchas naciones latinoamericanas y caribeñas adoptaron gobiernos democráticos, economías orientadas hacia el mercado, políticas de equilibrio macroeconómico, y la integración regional.

Sigue siendo cierto e importante, que estos cambios hayan ocurrido en casi toda la región y que en muchos países todavía estén vigentes. Pero también es importante destacar que las diferencias fundamentales entre los países de América Latina y el Caribe persisten y que algunas de estas diferencias se están profundizando, a menudo en aspectos trascendentales que afectan las perspectivas de la cooperación en el Hemisferio Occidental. Esto sucede en varias dimensiones:

- Primero, la naturaleza y el grado de interdependencia demográfica y económica con Estados Unidos varía enormemente;

- Segundo, la medida en que los países han comprometido la participación de sus economías en la competencia internacional varía a lo largo de un amplio espectro;

- Tercero, hay también un espectro de prácticas democráticas, incluyendo el *accountability* – la responsabilidad horizontal – y el estado de derecho;