

AMERICA LATINA Y LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

Por MARISA RAMOS

Los últimos libros aparecidos sobre el tema de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, y más concretamente sobre la importancia de América Latina en la política exterior norteamericana, coinciden en señalar los cambios que han afectado a estas relaciones y a la formulación de la política de Estados Unidos hacia la zona. Todos los autores reseñados apuntan al relevo presidencial en Estados Unidos y a los cambios en la estructura de fuerzas a nivel mundial como las causas explicativas de esa reformulación de la política hacia América Latina.

En primer lugar, debemos señalar que la mayoría de los libros que reseñamos abordan el tema de las relaciones desde la perspectiva norteamericana, es decir, analizando los cambios en la política exterior estadounidense hacia América Latina y las diferencias de percepción e intensidad. Teniendo en cuenta que la mayoría de los libros reseñados toman este punto de vista y que además los cambios acaecidos en la esfera mundial han afectado profundamente las bases sobre las que se asentaba la política exterior de Estados Unidos, parece más adecuado hablar de América Latina en la política exterior norteamericana que de relaciones Estados Unidos-América Latina.

Los estudiosos del tema, cuyos libros comentamos al final de este artículo, consideran que la transformación de la política estadounidense hacia América Latina es producto tanto de factores internos como de factores externos. Las transformaciones en los factores internos se desencadenan a consecuencia del cambio presidencial de Reagan a Bush. Este relevo supone una variación tan sólo relativa, ya que el trasfondo ideológico de ambos es el mismo. Ahora bien: en los dos años transcurridos con Bush en la Casa Blanca se han obser-

vado diferencias de forma y de énfasis en la política exterior hacia América Latina, que superan las inicialmente previstas. Kryzanek enfatiza la influencia del carácter del presidente en la formulación de la política exterior estadounidense, factor al que dedica una parte importante de su libro.

Los cambios en los factores externos se manifiestan en una correlación de fuerzas distintas en el sistema internacional, que se ha producido como consecuencia de la caída de los regímenes comunistas y que supone en la práctica un triunfo ideológico de Estados Unidos a nivel mundial.

Esta reformulación de la política exterior de Estados Unidos ha afectado a su relación con América Latina. A través de los autores reseñados se puede analizar el cambio a dos niveles: en cuanto a la intensidad de las relaciones y la importancia actual de América Latina en esta política exterior y en cuanto a los temas en torno a los cuales se establece la política de Estados Unidos hacia América Latina.

En cuanto a la intensidad de las relaciones y la importancia de América Latina para la política estadounidense, todos los autores coinciden en señalar el carácter prioritario del área en la política exterior de la era Reagan. Lowenthal (1987) hace un acertado análisis de la evolución de la relación de Estados Unidos con América Latina desde la época de la Alianza para el Progreso, en que Estados Unidos extendió toda su dominación en nombre del desarrollo y la democracia, hasta los años setenta, en que esta preeminencia se diluyó por distintas razones: una política exterior de apoyo a la democracia y los derechos humanos, una mayor capacidad de negociación con otros países por parte de América Latina (tanto a nivel económico como político) y una conciencia por parte de Latinoamérica de ser sólo secundaria en la agenda de Estados Unidos.

Señala Lowenthal que con la llegada de Reagan se inicia un proceso de recuperación de la influencia de Estados Unidos en la región, ya que él y su equipo consideraban que durante la Presidencia de Carter se había perdido el control en América Latina con un consiguiente aumento de la influencia de la URSS. Por esta razón, estimaron necesario tomar medidas duras y enérgicas. Focalizó sus acciones hacia donde la amenaza era mayor, Centroamérica, olvidando, señala Lowenthal, a Sudamérica y las cuestiones económicas, que eran las fundamentales para América Latina, una vez estallado el problema de la deuda. Según Lowenthal (el libro está escrito en el año 1987, antes de los cambios en el mundo comunista), la aproximación de la Administración Reagan hacia América Latina estaba desfasada. Su hegemonía había decaído porque las naciones latinoamericanas ya estaban en condiciones de forzar sus propias políticas y porque las bases sobre las que se asentaba la política de Estados Unidos no tenían solidez. Además, la guerra de las Malvinas pro-

dujo un sentimiento de solidaridad entre las naciones latinoamericanas y de hostilidad hacia Estados Unidos. Lowenthal prevé un aumento del interés de Estados Unidos por la región por la importancia creciente del mercado latinoamericano, por la emigración latinoamericana que está recibiendo y por la influencia e imprescindible cooperación de los países latinoamericanos más grandes para resolver problemas que le afectan muy seriamente (drogas, terrorismo, medio ambiente) y, por último, por el rechazo de la opinión pública estadounidense hacia la política de mano dura y fuertemente ideologizada llevada a cabo por la Administración Reagan.

Kryzanek, después de repasar la evolución histórica de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y de analizar el proceso de toma de decisiones en la política exterior norteamericana, señala también la importancia que tuvo América Latina durante la era Reagan. Si en los años sesenta esta política se centraba en el Sudeste asiático y durante los setenta en Europa del Este, en la década de los ochenta ha estado volcada hacia Centroamérica. Al igual que Lowenthal, Kryzanek señala que antes de Reagan, América Latina era un área de baja prioridad en la política exterior de América Latina, a excepción del caso del Canal. Con Reagan, la situación varía, ya que Centroamérica y el Caribe se convierten en el escenario de luchas entre Estados Unidos y el mundo comunista a los ojos de Reagan y su equipo. Este hecho se transforma en cuestión clave para la seguridad de Estados Unidos, ante la que es necesario emplear una línea de actuación dura. Se manejan unas ideas anticomunistas sumamente desfasadas e ideologizadas en política exterior.

Ahora bien: señala Kryzanek que si con Reagan aumentó la importancia de América Latina en la política exterior de Estados Unidos, por parte de los países latinoamericanos disminuyó el interés por Estados Unidos. Además, se produjo un gran desencuentro en la forma de llevar a cabo las relaciones. Mientras en América Latina empezó a desarrollarse un movimiento integrador en cuanto a la toma de decisiones en política exterior, Reagan fue partidario de relacionarse país por país y contrario a entenderse en foros multilaterales.

Con la llegada de Bush a la Presidencia, aunque mantenía los mismos intereses hacia América Latina, durante los tres primeros años de su mandato se han podido observar significativas variaciones, algunas de las cuales bastante imprevistas.

Recuerda Jorge Heine (1), desde una perspectiva más latinoamericanista

(1) JORGE HEINE: «¿De la negligencia benigna a la doctrina Bush? Estados Unidos y América Latina en 1989», en HERALDO MUÑOZ (comp.): *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas, 1989-90. El desafío de los '90*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, Propel, 1990.

y, por tanto, más crítica, la determinación de Bush durante su campaña electoral de no ser «negligente», pese a lo cual, al final del primer año de su mandato, usó la fuerza militar para resolver los diferendos hemisféricos en la invasión de Panamá. Coincide Heine con el resto de los autores en que América Latina es menos prioritaria para Bush que para Reagan, ya que se ubica en una posición más pragmática y menos ideologizada que su predecesor. Es más partidario, además, de las negociaciones multilaterales, y si éstas no funcionan, dé las medidas enérgicas, sin descartar, como ha demostrado, el uso de la fuerza militar.

Kryzanek, sin embargo, cree que el diferente tratamiento de Estados Unidos a América Latina ha sobrevenido por la diferente actitud latinoamericana, que está menos dispuesta a ser peón de Estados Unidos. Según Kryzanek, Bush tiene los mismos intereses que Reagan; si acaso, varía algo el énfasis con que se tratan. Para Estados Unidos, los países latinoamericanos son sólo los vecinos con los que uno se relaciona únicamente cuando se necesita o para mantener relaciones cordiales, y éste parece ser el principio que guía a Bush en sus relaciones con América Latina, a través de la diplomacia y de las soluciones multilaterales a problemas regionales.

Además de las variaciones en la intensidad de las relaciones o en el grado de la de América Latina para Estados Unidos, todos los autores señalan el cambio de temas en torno a los cuales ha girado la política exterior norteamericana.

Señala Lowenthal (1987) la primacía que ha tenido el tema de la seguridad nacional en la política de Estados Unidos hacia América Latina a lo largo de la historia. El tema de la seguridad nacional, amenazada por los peligros comunistas de Centroamérica, ha sido la obsesión de Reagan. Enfatiza Lowenthal la falta de fundamento de esta creencia, ya que, pese a Nicaragua y Cuba, la seguridad nacional de Estados Unidos no está en peligro. Según Lowenthal, la obsesión de Reagan por Centroamérica era algo psicopolítico, respondía más bien a una «inseguridad» nacional, no a problemas reales de «seguridad nacional». La amenaza mayor para la seguridad de América, apunta, está en los problemas económicos de América Latina. Quizá el propio Reagan no creyera mucho en este argumento cuando el problema de Centroamérica dejó de ser un peligro para la seguridad nacional y pasó a ser un problema de falta de democracia, aunque esta carencia no había preocupado en los años anteriores, cuando se mantuvieron relaciones cordiales con los regímenes autoritarios de los países del Cono Sur.

Mark Uhlig también analiza esta obsesión de Reagan por Centroamérica, al igual que Kryzanek, que señala que El Salvador y Nicaragua se convirtieron en asuntos de interés nacional. Reagan utilizó la carta de la democracia,

apunta Kryzanek, como forma de legitimar su acción en Centroamérica y como forma de competir con otros sistemas de gobierno (comunistas), para lo cual diseña distintas estrategias para alcanzar esta forma de Gobierno, aplicables directamente a los países centroamericanos, y que son ampliamente analizadas en el libro comentado.

Con Bush se mantiene el tema de la democracia como punto central de la política exterior hacia América Latina. El problema es que esta forma de Gobierno ya está generalizada en todos los países latinoamericanos. Uhlig y Whitehead (2) se centran en el análisis del caso de Nicaragua, el efecto sorpresa y la desorientación inicial estadounidense ante este hecho. Según Uhlig, esta desorientación se explica porque la falta de democracia era la principal justificación de Bush y su equipo, igual que lo había sido de Reagan, para sus actuaciones en Centroamérica, justificación que ya no es válida después del triunfo de Chamorro. Este hecho se relaciona con la caída del comunismo a nivel mundial, con lo cual también deja de ser una justificación el peligro comunista en la región. Son éstas las razones por las que Uhlig habla de la «frustración del éxito».

La desvalorización de los principales temas de actuación estadounidense en América Latina —seguridad y democracia— durante la década de los años ochenta obliga a Estados Unidos a buscar nuevos asuntos en torno a los cuales establecer su política hacia América Latina. Según Jorge Heine, la desaparición de la obsesión anticomunista puede traer consigo la identificación de nuevas amenazas reales o potenciales a la seguridad norteamericana desde la región, como podría ser el tráfico de drogas o la contaminación ambiental.

También Uhlig señala que los cambios en el Este han cuestionado la ayuda de Estados Unidos a El Salvador y han hecho perder su principal justificación en América Latina. Para Uhlig, militarmente, la sustitución se establece en términos de, en vez de guerra al comunismo, guerra al narcotráfico. Señala la desaparición de la demoniología con la que Estados Unidos ha visto en los últimos años a Latinoamérica (comunismo, sandinismo y Panamá). Ahora bien: según Uhlig, el narcotráfico no es suficiente para explicar la compleja confrontación de Estados Unidos y América Latina. Sirve momentáneamente mientras se busca un sustituto.

El narcotráfico, por tanto, se ha convertido en el principal asunto de la política exterior de Estados Unidos hacia la región. Para Bloomfield, la cuestión del narcotráfico manifiesta la mayor vulnerabilidad de Estados Unidos

(2) LAURENCE WHITEHEAD: «The Imposition of Democracy», en ABRAHAM F. LOWENTHAL (ed.): *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore, Themes and Issues, Ed. Johns Hopkins University Press, 1991.

en la actualidad, problema al que responde descargando toda la responsabilidad de su solución en los países productores, ignorando la enorme gravedad del consumo de drogas en Estados Unidos. Bloomfield señala otros asuntos en torno a los cuales debe girar en la actualidad la política de Estados Unidos hacia la región: inmigración latinoamericana y medio ambiente.

También Kryzanek pone de relieve la importancia que está adquiriendo el tema de la emigración latinoamericana a Estados Unidos. Además, advierte que el problema de la deuda, asunto de vital importancia para América Latina, que ha tratado de incluirlo siempre como punto central en sus relaciones con Estados Unidos, no puede ser ignorado por más tiempo por la Administración Bush.

Por último, la democracia ha seguido siendo tema central durante los dos últimos años, principalmente cuando se habla del caso de Nicaragua y Panamá. El libro editado por Lowenthal (1991) analiza en profundidad la relación entre Estados Unidos y la democracia en América Latina, las distintas posturas ante su carencia durante décadas y las estrategias de los últimos años por imponer esta forma de gobierno en la región, en especial en Centroamérica.

BIBLIOGRAFIA

- LOWENTHAL, Abraham F.: *Partners in Conflict. The United States and Latin America*, Baltimore, Ed. The Johns Hopkins University Press, 1987.
- LOWENTHAL, Abraham F. (ed.): *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore, Themes and Issues, Ed. Johns Hopkins University Press, 1991.
- MUÑOZ, Heraldo (comp.): *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas, 1989-1990. El desafío de los '90*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, Propel, 1990.
- BLOOMFIELD, Richard J./TREVERTON, Gregory F.: *Alternative to Intervention. A new U.S.-Latin American Security Relationship*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, 1990.
- KRYZANEK, Michael J.: *U. S.-Latin American Relations*, 2.^a ed., New York, Ed. Praeger, 1990.
- UHLIG, Mark A.: «Latin America: the Frustrations of Success», en *Foreign Affairs American and the World, 1990-91*, Ed. Council on Foreign Relations, Inc., vol. 70, núm. 1, 1991.