

Estados Unidos y las relaciones interamericanas ante el nuevo milenio

Jorge Hernández Martínez*

El dinamismo de los cambios que cristalizan desde 1989 y su impacto específico para la posición de Estados Unidos en el mapa de la política mundial es de tal intensidad y trascendencia que a nivel teórico emergen abordajes, percepciones e interpretaciones que casi de inmediato dejarán atrás formulaciones —como las *declinistas*—, que estuvieron en boga durante los ochenta.¹ Así, entre el desconcierto y la euforia, surgen y circulan con rapidez tesis que afirman *el fin de la historia, el choque civilizatorio y la terminación prematura del siglo xx*,² desdibujando contornos, posibilidades y límites del poder internacional del gigante estadounidense.

Y es que la década de los noventa comenzaría con signos que de manera simbólica anunciaban, cual antesala del tercer milenio, un tiempo de cambios al sistema internacional conformado después de la segunda guerra mundial, que favorecía la posición del gigante en la balanza de poder. La herencia de finales de los años ochenta se haría

* Investigador titular y director del Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU), de la Universidad de La Habana, Cuba.

¹ Nos referimos a las concepciones que argumentaban el desgaste de la hegemonía o la pérdida de la capacidad de liderazgo estadounidense al estilo de la obra de Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers* (Nueva York: Random House, 1987).

² Es el caso de autores tan conocidos como Francis Fukuyama, Samuel P. Huntington y Eric Hobsbawm, cuyas tesis se han convertido, prácticamente, en puntos de referencia para cualquier debate en las ciencias sociales actuales.

sentir, sobre todo, en dos procesos interrelacionados que acaparaban los esfuerzos intelectuales por comprenderlos, explicarlos y predecir su rumbo ulterior, conmocionando el pensamiento político, las corrientes ideológicas, la teoría económica y las ciencias sociales en todas las latitudes: por un lado, la relativa recomposición hegemónica de Estados Unidos; y, por otro, la crisis y desplome del llamado socialismo real en Europa del Este, que culminó con la desintegración de la Unión Soviética.

Los procesos globalizadores que se afirmaron en ese contexto y la nueva configuración geopolítica tendían a subordinar los conflictos internacionales a los requerimientos generales del nuevo orden, insertando aún más a los países del tercer mundo en el mecanismo circular de reproducción de su situación de marginalidad, exclusión y dependencia de las potencias imperialistas. Como sucedería con el conjunto de países del sur en América Latina y el Caribe se reflejarían las nuevas tendencias globales, procurando los centros de poder mundial asegurarse en el hemisferio sur sus escenarios geoeconómicos y geopolíticos. En este sentido, tempranamente se manifestó en éste, entre otras cosas, el protagonismo de Estados Unidos en la constitución de un eje de libre comercio que conectara a Canadá, cuyo espacio económico y geopolítico “natural” lo constituían, justamente, las naciones de América Latina y el Caribe.

La ubicación geográfica y la subordinación política del hemisferio lo convierten, así, en una zona esencial para la formación de un “coto cerrado”, hegemonizado por Estados Unidos. Más allá del TLCAN, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) representa el elemento básico de la estrategia hemisférica del imperialismo estadounidense, que propone una ofensiva de expansión regional de las transnacionales de ese país frente a sus rivales europeas y asiáticas, con la finalidad adicional de transferir una parte significativa de los costos de la necesaria reestructuración de la economía estadounidense hacia América Latina y el Caribe.

En su empeño por consolidar el sistema de dominación hemisférico, el diseño y las políticas trazadas por Estados Unidos se articulan dentro de los límites y las posibilidades que dimanan de su lugar y papel *objetivo* en el mundo actual. A la vez, las características y vulnerabilidad del capitalismo latinoamericano y caribeño, de cara a ese

sistema marcado por la preeminencia del neoliberalismo, se define por procesos diversos, en medio de condiciones histórico-concretas, en las que se entremezclan las particularidades endógenas con la naturaleza actual de las relaciones interamericanas y con la influencia de los cambios globales en el ámbito mundial.

Al constatar una situación tan compleja a comienzos de la década de los noventa, Pablo González Casanova destacaba la necesidad de reflexionar e indagar en ella, desde una perspectiva comprometida con la creatividad, el rigor y la praxis:

[...] la investigación en ciencias sociales de América Latina a fines del siglo xx entraña problemas ideológicos y utópicos distintos, problemas de hipótesis y también de experiencias que no se pueden traer con descuido intelectual del pasado, sin ver en ellos lo nuevo que nace y el nuevo modo de nacer, la creación, original en lo que crea y como crea [...]. Nuestra tarea en ciencias sociales parece inmensa en busca de la alternativa y de la esperanza.³

El presente trabajo se apropia ese punto de vista y expone, de forma panorámica, algunos de los principales referentes que deben tomarse en cuenta al examinar hoy a Estados Unidos y sus relaciones con América Latina bajo una perspectiva global. Se parte de la premisa de que, dentro del cambiante (y cambiado) contexto mundial de los últimos años, las proyecciones internacionales de Estados Unidos procuran una suerte de balance (necesariamente contradictorio) entre dos rasgos que articulan una especie de patrón histórico y tipifican su comportamiento hemisférico: el intervencionismo intolerante, por un lado, y por otro, los principios democráticos, ajustados a un mundo diverso y plural. En este ejercicio no pueden sino reflejarse las transformaciones operadas en ese país y en su tradicional hegemonía, lo cual condiciona los medios y fines de su estrategia concreta hacia América Latina y el Caribe, marcada aún por asimetrías diversas que tienden a perpetuarse.⁴

³ Pablo González Casanova, "La crisis del mundo actual y las ciencias sociales en América Latina", *Acta sociológica*, no. 3 (septiembre-diciembre de 1990): 103.

⁴ Para caracterizar este patrón histórico, véase Jesús Velasco Márquez, "Visión panorámica de la historia de los Estados Unidos", y Enrique Berruga Filloy, "Política exterior de los Estados Unidos", ambos en Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco, comps., *¿Qué son*

A partir del propósito anterior, este trabajo se estructura en tres partes: en la primera se exponen brevemente los principales elementos que caracterizan el papel internacional de Estados Unidos en las condiciones del mundo actual; en la segunda se analiza la naturaleza de las relaciones interamericanas, desde el inicio de la guerra fría hasta la antesala del nuevo milenio, y en la última se esbozan algunas conclusiones —o, más bien, hipótesis— para una indagación posterior.

ESTADOS UNIDOS ANTE EL NUEVO MILENIO

Los estudios sobre Estados Unidos desde América Latina requieren conjugar adecuadamente la ponderación histórica con el análisis estructural y el escrutinio coyuntural, sin reduccionismos, esquematizaciones ni dogmatismos, que a menudo las han permeado. En ese sentido, son válidas las observaciones de Amparo Menéndez-Carrión:

Los esfuerzos para entender a los Estados Unidos —desde su propia lógica— y comprender sus intereses en el continente fueron vistos en el pasado, no pocas veces, como “apología del imperialismo” o como incapacidad de generar un pensamiento propio frente a la tentación de alinearse en el sentido académico, adoptando acríticamente las creencias y las escuelas provenientes de aquel país. Ciertamente, la tendencia ideológica antinorteamericana inhibió por muchos años la posibilidad de pasar de la mera condena amorala, política y jurídica de las prácticas hegemónicas de los Estados Unidos, a una mejor y más sustantiva comprensión de las fuentes y racionalidad de la política de ese país hacia sus vecinos del Sur [...]. A la inversa, desde otras perspectivas se ha tendido a privilegiar la importancia de la integración y de la asimilación de los países latinoamericanos a modelos políticos-económicos y a prioridades definidas “desde Washington”, asignando a estas últimas un valor universal. Esta tendencia que propende a negar la especificidad estructural de la situación de la parte

los Estados Unidos? (México: PARMEC-ITAM-McGraw Hill-Interamericana Editores, 1996). Un sugerente análisis sobre la permanencia de la asimetría en las relaciones de Estados Unidos con América Latina aparece en el trabajo de Jorge Domínguez, *The Future of Inter-American Relations* (Washington, D.C.: Interamerican Dialogue, 1999).

meridional del hemisferio frente a la superpotencia, ha tenido un resurgimiento muy marcado en los últimos diez años, a medida que el atractivo ideológico del socialismo y del tercermundismo han ido declinando. Si estas alternativas contestatarias se probaron ineficaces, inviables o simplemente *demodé*, se podía fácilmente concluir que todos sus descubrimientos y enfoques eran inútiles, y que después de todo, las relaciones interamericanas debían verse desde la perspectiva de los vencedores de la guerra fría.⁵

En correspondencia con los dinámicos fenómenos que surgían en el sistema internacional desde la segunda mitad de los ochenta, y bajo el condicionamiento de la coyuntura electoral estadounidense de 1988, las proyecciones estratégicas de Estados Unidos se orientaron hacia la definición de nuevas alternativas y enfoques más funcionales para los requerimientos de ese país, a tono con su creciente poder militar y con los problemas económicos que encaraba en sus esfuerzos por concluir el proceso de restauración hegemónica iniciado a comienzos de esa década. Ello tenía lugar en un mundo que se tornaba más competitivo y cambiante, en el que se afirmaban dos tendencias complementarias: un acentuado unipolarismo político, asociado al predominio del capitalismo mundial y una creciente multipolarización económica, evidenciada en la capacidad de países altamente industrializados, como los de mayor desarrollo en Europa occidental y Japón, que en ese terreno rivalizaban con Estados Unidos.

Se configuraba una etapa de transición hacia un nuevo orden mundial en el cual Estados Unidos redefinía su dominación y liderazgo indiscutible dentro del sistema capitalista, con implicaciones incluso globales a partir de su supremacía militar; se afianzaba en la estabilidad política interna y en el claro consenso en cuanto a la política exterior, asimismo contaba con el apoyo y reconocimiento de los aliados imperialistas a sus acciones internacionales.

Sin embargo, este nuevo lugar del gigante estadounidense, resultante del viraje operado en la correlación global de fuerzas, no se traduciría en una posición hegemónica similar a la que ocupó en los años cincuenta. Entonces, la hegemonía estadounidense, desde el ángulo

⁵ Amparo Menéndez-Carrión, "Presentación", en Jorge Nef y Ximena Núñez, *Las relaciones interamericanas frente al siglo XXI* (Quito: FLACSO Ecuador, 1994).

del bloque capitalista o “mundo occidental”, no sólo se basaba en los aspectos enumerados, sino también —y de modo determinante— en una abierta superioridad económica reflejada en cualquier indicador.

No obstante, resultaba evidente que las limitaciones de Estados Unidos en este último aspecto ante la pujanza, a fines de los ochenta y principios de los noventa, de Japón y la Comunidad Económica Europea, no invalidaban su capacidad de llevar a cabo acciones militares directas de la magnitud de la agresión a Panamá y a Irak.⁶

La desarticulación del campo socialista introdujo los elementos decisivos en la ya aludida transición hacia un nuevo orden mundial y en la redefinición del lugar y papel de Estados Unidos en el sistema internacional, incluyendo elementos que también reflejaban una transición estratégica y doctrinal, al convertirse en obsoleta la tesis geopolítica de la confrontación Este-Oeste, la rivalidad nuclear con la Unión Soviética y la ofensiva ideológica en torno al sistema socialista mundial (denominado como “Imperio del Mal”), todo lo cual había estructurado las bases de la política exterior estadounidense desde la posguerra y adquirido un papel conceptual relevante durante el doble mandato de Reagan.

Se situaba, así, el tema del fin de la guerra fría, la configuración de una nueva etapa de distensión internacional y la unipolaridad política del imperialismo a una escala sin precedentes en la historia contemporánea. Paralelamente, la enorme capacidad tecnológica desplegada por Estados Unidos en la guerra del Golfo Pérsico, unida a una no menos colosal manipulación ideológico-propagandística, consolidó la imagen del nuevo poderío militar estadounidense, en ausencia de un contrincante global, y expresó, de hecho, un nivel cualitativamente superior de la capacidad de intervención estadounidense ante conflictos en el tercer mundo en circunstancias históricas tales que el llamado “síndrome de Vietnam” quedaba neutralizado, al menos circunstancialmente.

Este nuevo intervencionismo en los noventa, en tanto componente básico del esquema de seguridad nacional y de la política exterior

⁶ Véase, como contexto y problematización, Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Nueva York: Basic Books, 1990) y Richard Hass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995).

de Estados Unidos a partir de su interacción con lo que el presidente Bush llamaría *nuevo orden mundial*, refleja la potencialidad adquirida de dominación y liderazgo en términos tales que, si bien desde un punto de vista riguroso —siguiendo el concepto *gramsciano*— no se identifican con la hegemonía que caracterizó a ese país durante casi tres décadas de la posguerra, ni pueden asumirse como evidencia de que la recomposición hegemónica emprendida por ese país en los años ochenta culminando plenamente en todas sus dimensiones, expresan, en cambio, las posibilidades y realidades de su papel protagonista en un mundo que no está exento de contradicciones.⁷

En realidad, aunque es indiscutible la redistribución de las cuotas de poder internacional y el reacomodo de los principales actores en el mapa político y económico mundial en la década de los noventa, pareciera que, a veces, más que un *nuevo orden* lo que presenciamos es un *desorden* en las relaciones internacionales, como lo han precisado Noam Chomsky y James Petras, entre otros, quienes reiteradamente han terciado en el debate, asumiendo posturas muy críticas del imperialismo estadounidense. En similar sentido, el término *posguerra fría* o *fin de la guerra fría* da cuenta limitada de las persistentes tensiones internacionales cuando se piensa en desarrollos bélicos como los del Golfo Pérsico y Kosovo, o en la profundización de un conflicto como el de Cuba y Estados Unidos.⁸

Con esta óptica, resulta imprescindible situar algunos de los elementos cualitativos fundamentales, definitorios a nivel global, de la situación de transición y crisis que documentan las tendencias de la reestructuración internacional, entre las cuales se coloca el imperialismo estadounidense y su proyección mundial:

⁷ Esta argumentación acerca de que la noción de *liderazgo* refleja mejor que la de *hegemonía* el lugar de Estados Unidos en el mundo actual, la desarrollamos en un trabajo anterior, véase Jorge Hernández Martínez, *EE.UU.: el nuevo liderazgo y el nuevo orden mundial* (La Habana: CESEU, Universidad de La Habana, junio de 1992, Cuadernos de Trabajo). Un autor como Joseph Nye prefiere, por ejemplo, hablar de *preponderancia* cuando se refiere a las actuales posiciones de poder de Estados Unidos. Véase ídem, "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs* 78, no. 4 (julio-agosto de 1999).

⁸ Véase Jorge Domínguez, "U.S.-Cuba Relations: From the Cold War to the Colder War", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39, no. 3 (1997).

1. La reestructuración actual prolonga un contexto de cambios y transiciones iniciado en la segunda mitad del siglo xx. Desde los años cincuenta, se asiste a una profunda revolución científico-técnica que tiene un tremendo impacto en todas las esferas de las sociedades nacionales que afectó además la reestructuración de las relaciones internacionales: se trata de la confluencia de procesos como la revolución biogenética, el desarrollo de la computación, la investigación del cosmos, el auge de la robótica. Ello ha acelerado los procesos sociales e implicado una reconstrucción de la economía mundial y de los procesos internacionales, condicionando la globalización.
2. La crisis y derrumbe del socialismo real como opción de civilización, mucho más que como colapso de un régimen de economía o un sistema político. Lo cierto es que en el mundo actual persisten sociedades agrícolas junto a otras con alta tecnología. Las formas organizativas y productivas del socialismo real mostraron su incapacidad para presentarse como alternativa cultural del proceso civilizatorio que se abre paso hoy a través del capitalismo mundial.
3. Existe una transición geopolítica mundial. A partir de la desarticulación sistémica del socialismo en Europa del Este y de la desintegración de la Unión Soviética, se acentúa el proceso de formación y consolidación de bloques de países capitalistas que pugnan por una nueva redistribución del poder mundial. Coexisten tendencias contradictorias: unipolaridad política y multipolarización económica, patentes en un conjunto de reacomodados en las relaciones internacionales, que tienen lugar entre el Norte y el Sur, el Este y el Oeste, e internamente en los propios países del Norte.
4. Se asiste a —llamémoslo así— los preparativos de una crisis de gobernabilidad, derivada de las nuevas magnitudes de la polarización de la riqueza y de las nuevas tendencias del capitalismo monopólico —fenómeno que se refleja tanto en los países capitalistas desarrollados, como en los subdesarrollados.
5. El nuevo fenómeno de aceleración de los procesos de homogeneización cultural a través del sistema transnacional que parte de la concentración y fusión de capitales en ramas como las

- comunicaciones y la informática. Hoy puede hablarse, en el contexto de la globalización, de nuevos oligopolios culturales gracias a la tecnología y el alcance de los satélites.
6. Los procesos de recomposición capitalista, posteriores a la crisis o recesión mundial de mediados de los años setenta, conducentes a un proceso mimético, adaptativo, de remozamiento de la estructura del imperialismo contemporáneo, en el que se afianzan procesos objetivos, como los de transnacionales y globalización, junto a las políticas económicas neoliberales y a tendencias políticas que afianzan el autoritarismo, el conservadurismo, la intolerancia, la xenofobia y el racismo.
 7. La crisis de paradigmas finiseculares. Las maneras “más humanas” de ver la sociedad, iniciadas desde 1789 con la Revolución francesa, parecen caer en una crisis de credibilidad total y en una transición hacia la incertidumbre. Es decir, el correlato ideológico de la crisis del socialismo —la crisis del marxismo— y la formación del denominado nuevo orden mundial, conducen a nuevas síntesis del pesimismo, del subjetivismo, del irracionalismo, que nos habla del fin de la guerra fría, de las ideologías, de las utopías, del progreso o, según Fukuyama, del fin de la historia. Así, se evocan las ideas de Spengler —la decadencia de Occidente, la concepción fatalista, relativista, de los ciclos históricos.

Señalados estos elementos, conviene mencionar, aunque sea brevemente, algunas referencias sobre el lugar y el papel de Estados Unidos en el actual mapa internacional:

- La economía estadounidense se ha transformado, convirtiéndose, circunstancialmente, de economía acreedora a economía deudora.
- De exportador neto de tecnologías, Estados Unidos se ha transformado en un significativo importador.
- Su infraestructura y parque industrial se ha deteriorado y, en muchos sectores, como el del acero, se ha tornado obsoleto.
- Un creciente deterioro de su sistema educacional, que ha implicado la consiguiente pérdida de talentos.

- Rezago en técnicas de administración y control corporativo.
- Continúa siendo un país gravado por el presupuesto militar, que absorbe y desvía recursos de todo tipo.
- Como metrópoli neocolonizadora, se ha convertido en inepta para subvencionar el statu quo en sus zonas de influencia y traspatios. No es la época de la administración de Kennedy, de la Alianza para el Progreso, para financiar a América Latina. De ahí que el deterioro de la región sea resultado, al menos en parte, de esa incapacidad.
- Estados Unidos se comporta hoy hacia su entorno geográfico, cultural e histórico más inmediato —la región latinoamericana y caribeña—, como lo hizo España siglos atrás: no se ocupa de su desarrollo, sino de su depredación.
- Se afirman expresiones ideológico-políticas, e incluso culturales, de conservadurismo, intolerancia, racismo, xenofobia y fundamentalismo religioso, que a menudo contradicen el ideario democrático tradicional de la sociedad estadounidense.

Con lo anterior debe quedar claro que el nuevo lugar de Estados Unidos en la actual correlación internacional de fuerzas no se traduce en una posición *hegemónica* —retomando de nuevo los términos de Gramsci—, similar a la que ocupó al concluir la segunda guerra mundial. Paralelamente, el cambio en la estructura bipolar del mundo ha conllevado a la readecuación o reacomodo de los fundamentos ideológicos y estratégicos de la política exterior de Estados Unidos, al extinguirse la tradicional percepción de la amenaza y la fuente de ésta: el peligro comunista internacional.

Así, en ausencia de un enemigo principal, la política exterior estadounidense ha procurado, en la época posterior a la guerra fría —como resultado de los cambios internacionales de fines de los ochenta y principios de los noventa—, rearticularse, troquelándose desde entonces a causa de nuevos enemigos que han sido identificados, sobre todo, en el tercer mundo. Ése ha sido el caso de la subversión, el terrorismo, el narcotráfico, las migraciones no controladas, todo lo cual, unido a los imperativos de la democratización, se ha convertido en los nuevos caballos de batalla de la proyección internacional de Estados Unidos, una vez que no pudo seguir presentando el viejo con-

flicto bipolar, encuadrado desde una perspectiva geopolítica que resultaba obsoleta, como el eje fundamental de la política exterior del país que aún dirige el sistema capitalista mundial.

Desde el punto de vista interno, Estados Unidos enfrenta un ya prolongado debate acerca del alcance, contenidos y límites de la relación Estado-sociedad, del proyecto nacional a seguir en el nuevo milenio, más allá del tradicional debate ideológico y partidista, entre liberales y conservadores, entre demócratas y republicanos. Este proceso, atravesado por cambios tecnológicos y productivos, por transformaciones en la estructura socioclasista, multiculturales, entre otros, es mucho más complejo y trascendente que lo que suele emerger en las contiendas electorales, en las plataformas partidistas, en los informes de las organizaciones especializadas dedicadas al análisis de problemas y desarrollo de políticas (*think tanks*) y en el discurso público de figuras ejecutivas y legislativas.

LAS RELACIONES INTERAMERICANAS: DE LA GUERRA FRÍA AL NUEVO MILENIO

Aunque, como señala Robert Pastor, las relaciones interamericanas deben asumirse a partir de su interinfluencia recíproca, y sería equívoco desconocer el condicionamiento de las fuerzas e intereses internos de los países latinoamericanos, la política de Estados Unidos hacia la región ha sido, históricamente, después de la segunda guerra mundial, el principal vector en la dinámica política y económica de esas relaciones.⁹

La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe durante la posguerra —fines de los cuarenta y mediados de los cincuenta— se dirigió a la preservación de las estructuras socioeconómicas existentes en los países de la región. La aplicación del principio de la contención y de la liberación aportaban el enfoque doctrinal para actuar, bajo el clima de guerra fría, ante cualquier posible cambio que modificase tales estructuras, como ocurrió en Guatemala en 1954.

⁹ Nos referimos a las tesis esgrimidas por Robert Pastor en *Whirlpool. U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

El ejercicio de dicha política se vio favorecido, en ese periodo, por la coyuntura económica de la guerra y los primeros años de la posguerra, así como por la debilidad del movimiento popular latinoamericano, lo que configuraba un contorno socioclasista que facilitaba el quehacer estadounidense en los países latinoamericanos y el reforzamiento de su explotación. No obstante, desde mediados de los años cincuenta, el panorama político de América Latina comenzó a alterarse: se derrotaron regímenes reaccionarios y se frustraron los proyectos de la burguesía nacional latinoamericana. El impacto del triunfo de la Revolución cubana, como simbólico acontecimiento —además del hecho de su realidad—, al concluir esa década, derriba la tesis del determinismo geográfico y se produce una reevaluación de la política latinoamericana de Estados Unidos, al constatare la crisis del sistema neocolonial en el hemisferio.

Antes de iniciar la década de los sesenta, la política exterior estadounidense, durante la administración de Eisenhower, intenta redefinir los parámetros de la reestructuración de las relaciones interamericanas y garantizar una inserción latinoamericana más armoniosa en el esquema hegemónico de Estados Unidos. Sin embargo, será la administración de Kennedy, luego de 1961, la que conseguirá ajustar la situación latinoamericana al supuesto “perímetro de seguridad nacional” requerido por aquel esquema, en la medida que sustituía, a escala global, la estrategia de la *represalia masiva* por la *reacción flexible*. La fórmula reformista contenida en la Alianza para el Progreso y el enfoque militar acompañante, sustentado por la contrainsurgencia —orientados a una atemperada modernización capitalista de los países latinoamericanos y a la neutralización de sus potencialidades revolucionarias—, pretendían contener la difusión de la ideología comunista y aislar en América Latina la incidencia cubana, consideradas como peligrosas para la “seguridad nacional”, concebida en términos del panamericanismo monroísta.

La aplicación de instrumentos económicos, diplomáticos, militares e ideológicos en esta política denominada como “Nueva Frontera”, ensayada en América Latina, buscaba desarrollar un proyecto integral de estrategia exterior que colocaba a la región en un lugar prioritario en contraste con el sitio que había ocupado en la posguerra. Según la óptica de Kennedy, en América Latina se podía enfrentar con

mayor eficacia y valor simbólico la amenaza comunista en la periferia, pues se creía que existían condiciones más ventajosas que en Asia o en África. Ello prefiguraba lo que sería, veinte años después, el enfoque aplicado por la administración de Reagan.

La consolidación de la Revolución cubana y el avance de las posiciones progresistas en América Latina, en lo cual descollaría ejemplarmente la primera derrota al imperialismo estadounidense en Playa Girón, atraen aún más la atención de Estados Unidos, que asiste a la ruptura de su hegemonía incuestionada en el hemisferio, y a la expansión de una alternativa de cambio social cuya secuela debe ser controlada. En este contexto, a mediados y finales de los sesenta, sería la administración de Johnson la responsable del intervencionismo más desembozado y de la intensa lucha contra los movimientos de liberación nacional.

Dentro del contexto que se fragua en estos años se propicia una integración estratégica, una nueva relación entre la gran burguesía latinoamericana y el imperialismo estadounidense. Las aristas políticas de las relaciones interamericanas hacia finales de los sesenta variarían sensiblemente. No obstante, al calor de la política intervencionista de Estados Unidos ante el colapso de la Alianza para el Progreso, la situación creada conduciría a muchos países latinoamericanos a la búsqueda de otras opciones en política exterior. Esto daría pie a una ulterior ampliación y diversificación de sus relaciones con otras áreas del mundo, incluyendo algunos Estados socialistas. Esto tuvo lugar en el marco de la maduración y surgimiento de un nuevo clima internacional, que se fue imponiendo mediante cambios objetivos en la correlación global de fuerzas. Declinaba la guerra fría y surgía el periodo de distensión, en el que la administración de Nixon si bien mantenía el propósito de asegurar los intereses estadounidenses a largo plazo en la región, variaba el acento de la política latinoamericana, la cual se tornaba más pragmática: de la “asistencia” al estilo Alianza para el Progreso, a la “colaboración”, lo que acrecentaría la dependencia de los países latinoamericanos.

A partir de los setenta, la crisis del capitalismo como sistema, y del estadounidense como centro del mismo, se refleja en América Latina, como es lógico, de modo peculiar, a la luz de la relación pautada por las empresas transnacionales imperialistas (y de las relaciones eco-

nómicas internacionales en que éstas se insertan, sumamente contradictorias), que suceden a los proyectos de desarrollo industrial autónomo, cancelados históricamente. La nueva (y generalizada) división internacional capitalista del trabajo se manifiesta en los países latinoamericanos, en su condición de subdesarrollados, en su mayor nivel de integración de sus economías nacionales al sistema. En esta medida se incluyen orgánicamente en la lógica de la dinámica global del capitalismo como sistema mundial y en su crisis.

El nuevo patrón de acumulación, que caracteriza a este fenómeno y que emerge en dialéctica contradicción con lo antiguo, entraña graves consecuencias para los países del hemisferio que conviene mencionar aquí: por una parte, se observa un desarrollo del capital transnacional en el marco de un retorno a modelos económicos neoliberales, extrema variante de la dependencia del capital foráneo, de la concentración y centralización de las riquezas nacionales por éste y por el gran capital “nacional” asociado, y de la aplicación de la mayor explotación de los trabajadores que registra la historia contemporánea de la región. Por su propia naturaleza, este modelo requiere de un régimen político cuya función coactiva, represiva y autoritaria del Estado se fortalezca, a fin de conseguir el orden, la protección a la propiedad y la estabilidad del sistema monetario. Estas condiciones materiales explican la implantación del “Estado de excepción” o de “seguridad nacional” (en países como Chile), alentados o viabilizados por los intereses hegemónicos de Estados Unidos, cuya promoción en el hemisferio variará de estilos y de contenidos en esa década, en la medida que se suceden las administraciones de Nixon, Ford y Carter, con enfoques diferentes y hasta contrapuestos. Documentos como los conocidos informes Rockefeller, Linowitz I y Linowitz II, ilustran muy bien, a través de nociones como las de seguridad hemisférica, relación especial y nuevo diálogo, entre otras, los enfoques latinoamericanos de Estados Unidos en esos periodos.

Las políticas de ajuste neoliberal se llevan a cabo en América Latina desde los años ochenta, en concordancia con las particularidades de cada país y región, conjugándose variantes ortodoxas de conmociones, y heterodoxas, más graduales, que coinciden en el mismo propósito: propiciar la acumulación del capital financiero internacional y los grupos locales subordinados, mediante una transferencia

de recursos que profundiza las contradicciones económicas, políticas y sociales, asimismo acentuar la brecha entre el crecimiento de los capitales de “vanguardia” y el atraso de los demás sectores productivos.

La aplicación del neoliberalismo en América Latina tiene lugar bajo la confluencia de condiciones y factores externos e internos. Desde el punto de vista externo, se distingue sobre todo la acción de los países capitalistas industrializados para inducir la apertura unilateral al comercio e inversiones, promover políticas de estabilización a través de medidas políticas complementarias, la presión dirigida a la renegociación de la deuda externa y la falsa promesa de acceso a mercados, tecnología y capitales. Desde el ángulo interno, se registra el imperativo de sustituir el obsoleto modelo “desarrollista” prevaleciente durante años, condicionante de la actitud receptiva por parte de segmentos de las elites locales, dispuestos a establecer la nueva asociación subordinada con el capital transnacional.

En la década de los ochenta, el neoliberalismo incorporó enormes recursos financieros, entrelazados con la fuga de capitales, el intercambio desigual y fraudulentas operaciones comerciales de las empresas transnacionales en sus exportaciones e importaciones. La deuda externa ascendió a tales niveles que asfixió financieramente a los países, desvió y asimiló cuantiosas potencialidades de la inversión productiva y el desarrollo económico, contribuyó a la apropiación por parte del capital financiero internacional de bienes productivos estratégicos y de recursos naturales, concentró aún más la propiedad y el ingreso en manos de corporaciones extranjeras, promovió la especulación financiera, provocó una mayor desindustrialización y generó quiebras masivas de empresas nacionales. A la vez, el efecto de la deuda agudizó la recesión, potenció la inflación, incrementó el desempleo y la pobreza.

Mediante el pseudoargumento de la lucha contra la inflación y a favor de la estabilización, el neoliberalismo amplió en los años noventa la desregulación y liberalización económica unilateral, sobrevaloró artificialmente las monedas nacionales, vulneró la soberanía monetaria de muchos países y prosiguió el proceso de expulsión del Estado del sector social de la economía, sacrificando la educación, la salud e hipertrofiando las importaciones. Al mismo tiempo, agravó el carácter primario exportador del subcontinente, aumentó el déficit

comercial y las cuentas corrientes, además aplicó una política artificial de crecimiento, subsidiada por los carriles especulativos de los capitales “golondrinos” internacionales, que inició un nuevo ciclo de especulación financiera. Ello conllevó la consolidación del poder transnacional y la consiguiente profundización del desempleo, la pobreza y la marginalidad.

En el plano político, las décadas mencionadas, previas a la última del siglo xx, fueron escenarios de conmociones en América Latina y el Caribe, donde la acción de Estados Unidos desempeñó un importante papel. La de los ochenta resulta especialmente gráfica.¹⁰ En ella se conjugan la guerra de las Malvinas y la crisis del sistema interamericano, el despliegue de la doctrina del “conflicto de baja intensidad”, las intervenciones militares en Granada y Panamá, la crisis centroamericana, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la Iniciativa para las Américas y la ola integracionista, el proceso de democratización regional. Documentos como los muy nombrados informes de Santa Fe I y II reflejan el enfoque latinoamericano de la política de Estados Unidos durante las administraciones de Reagan y el inicio de la de Bush.

A partir de los años noventa, al desaparecer la influencia y el simbolismo de la Unión Soviética y el campo socialista europeo como apoyo de la supuesta amenaza, según la óptica bipolar geopolítica, a nivel hemisférico, como lo sugiere Peter Smith, Estados Unidos ha adquirido lo que podría llamarse, en lenguaje deportivo, una *hegemonía por la no presentación del contrincante*.¹¹

La anulación del juego estratégico entre el Este y el Oeste no se tradujo, empero, en la relegación de los vínculos interamericanos a un lugar secundario, desde las percepciones políticas estadounidenses, a pesar de que en el orden del día no estuviese inscrito ya, como prioridad, el enfrentamiento con el comunismo. Con razón apuntaba Abraham Lowenthal en este sentido que:

¹⁰ Para una visión de las relaciones interamericanas en dicha década, desde perspectivas contrapuestas, véanse los distintos trabajos contenidos en el libro de Kevin Middlebrook y Carlos Rico, eds., *The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1986).

¹¹ Véase Peter H. Smith, *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1996), especialmente el capítulo 9, “Hegemony by Default”.

al finalizar la guerra fría, algunos expertos argumentaron que América Latina “caería fuera del mapa” de las preocupaciones norteamericanas en política exterior. Ellos sugerían que con la remoción de las amenazas a la seguridad y con la resolución de la rivalidad política Este y Oeste, Estados Unidos ya no consideraría relevante a América Latina. Sin embargo, en vez de caer fuera del mapa, los latinoamericanos se encuentran en un proceso radical, dibujando el mapa de nueva cuenta [...]. La política de Estados Unidos [...] debe volver a enfocarse a América Latina por cuatro razones: debido a su potencial e impacto económico; sus significativos efectos en problemas compartidos, como el tráfico de narcóticos y el deterioro ecológico; su creciente influencia en valores esenciales del pueblo latinoamericano y, especialmente, por las múltiples consecuencias que emanan de la emigración masiva.¹²

El contexto latinoamericano actual se caracteriza por un complejo entramado de procesos interrelacionados, que podrían resumirse del modo siguiente: descrédito de las instituciones ejecutivas, legislativas y represivas; aumento de las contradicciones dentro de los partidos y corrientes políticas que conducen a su fraccionamiento; desconfianza creciente en los sistemas y procesos electorales; desgaste acelerado de gobernantes recién electos; incremento del abstencionismo; proliferación de escándalos por la corrupción; extensión de la producción y tráfico de narcóticos; agravamiento de la delincuencia y la violencia institucionalizada; marginación de amplios sectores sociales; generalización de la demagogia como recurso para capitalizar la desesperación y la frustración de la población, y otros fenómenos que conducen a las llamadas “crisis de credibilidad” y “crisis de gobernabilidad”. Éstas repercuten en la activación de los movimientos sociales y populares, así como en el incremento sin precedentes del rechazo al fraude y a la corrupción, en muchas ocasiones sin conducción política partidista, en medio de una coyuntura de retroceso de la izquierda, que busca su redefinición y rearticulación.

Ante semejantes cuadros, Estados Unidos se ha debatido, al proyectar sus relaciones internacionales, entre el impulso wilsoniano,

¹² Abraham F. Lowenthal, “El hemisferio interdoméstico”, *Relaciones Internacionales*, no. 57 (enero-marzo de 1993): 13-14.

orientado, supuestamente, a conducir al país a realizar “buenas obras”, a favor del capitalismo democrático, con un sentido misionero, mesiánico, en consonancia con las tradiciones del Destino Manifiesto, que permita enseñar a otras naciones cómo comportarse y cómo disfrutar de los beneficios del *American way of life*, por un lado; y, por otro, como antítesis del impulso wilsoniano, el síndrome de Vietnam que, aunque neutralizado circunstancialmente con el éxito obtenido en la guerra del Golfo, sigue influyendo en la ideología y la psicología nacional de la sociedad estadounidense, para asegurar que el país no se empantane de nuevo en aventuras internacionales.¹³ Así, según la interpretación de Joseph Tulchin:

la política de Estados Unidos hacia América Latina intentará evitar “involucrarse”, excepto cuando la política doméstica haga que sea imposible evitarlo. Será una política que se centre en temas comerciales y económicos, porque América Latina puede insertarse dentro del marco global de las relaciones económicas de Estados Unidos. Aparte de estos temas, el gobierno de Estados Unidos actuará con extrema precaución al manejar otros asuntos en la agenda interamericana, tales como la protección de la democracia, la eliminación de la pobreza, el control del tráfico de drogas, la protección [ecológica], el trato a los refugiados y la inmigración ilegal, la proliferación de armas de destrucción masiva y la corrupción. Ya que Estados Unidos no quiere “involucrarse” y que ni el gobierno ni el público centran su atención en América Latina, parece haber una tendencia incipiente por parte de Estados Unidos de avanzar en solitario, actuando unilateralmente en los asuntos hemisféricos, mientras se relaciona con las naciones del hemisferio de forma bilateral, a pesar del hecho de que el gobierno de Clinton empezó con toda clase de apoyos para el mantenimiento multilateral de la paz. Irónicamente, en contra de la tendencia de actuar en solitario, existen las presiones para operar dentro del marco de las instituciones multilaterales —la ONU, la OEA y el BID.¹⁴

¹³ Véase el análisis que realiza Joseph Tulchin, “Reflexiones sobre las relaciones hemisféricas en el siglo XXI”, *Síntesis*, no. 25 (enero-julio de 1996), y el artículo de Jorge Hernández Martínez, “EE.UU. y América Latina después de la guerra fría: contextos y procesos en el mundo de hoy (I y II)”, *América nuestra*, AUNA, La Habana, no. 1 (enero-febrero de 1998) y no. 2 (marzo-abril de 1998).

¹⁴ Tulchin, “Reflexiones...”, 126.

Con todo, el prisma latinoamericano de Estados Unidos ha privilegiado, hasta ahora, cuando se asume el hemisferio como un todo, el interés en los temas económicos, al proliferar enfoques como el del llamado Consenso de Washington. A ello se asocian, claro está, temas sociopolíticos muy entrelazados, que expresan estabilidad y confianza, como los de la democracia y la gobernabilidad, e incluso pueden considerarse como indispensables. Con éstos se pone el acento en las dimensiones de cooperación y entendimiento. Pero, a la vez, coexisten temas como el del narcotráfico y las migraciones, que ponen sobre la mesa el conflicto y el distanciamiento, y replantean asuntos espinosos, como el de la seguridad y la paz. Tal vez el mejor ejemplo paradigmático, en cuanto a la conjugación de la cooperación y el conflicto, sea el caso mexicano, donde la coherencia de la política latinoamericana de Estados Unidos se pierde entre las convergencias, dentro del TLCAN, y las divergencias, ante la migración ilegal y el control de la frontera.¹⁵

REFLEXIONES FINALES

Aunque en la lista de prioridades de la política exterior estadounidense América Latina y el Caribe no se definen en los últimos cincuenta años entre sus primeros lugares —sobre todo si se compara con el tratamiento preferencial que, en contraste, reciben otras regiones del mundo, por ejemplo, el Medio Oriente o Europa—, las aspiraciones imperiales mantendrán su mirada hacia el sur del Río Bravo en el nuevo milenio.

El discurso geopolítico neoconservador que apelaba a naciones como las de “frontera sur”, “tercera frontera” y “cuenca del Caribe” se prolonga en las definiciones impuestas por el lenguaje geoeconómico más reciente —salvando, desde luego, distancias obvias—, referentes al “espacio de libre comercio”. El viejo panamericanismo de inspiración monroísta se remoja, un siglo después, con los esfuerzos encaminados, pongamos por caso, a la dinamización de la OEA.

¹⁵ Véase Peter H. Smith, “Trouble Ahead? Prospects for U.S. Relations with Latin America”, CILAS, UCSD (julio de 1998).

La política de Estados Unidos hacia el hemisferio sur, en el tercer milenio, se orientó, bajo la administración de Clinton, a la consecución de varios objetivos, estrechamente ligados entre sí. Apuntó a contener el aumento de la penetración comercial e inversionista de la Unión Europea y los países de la Cuenca del Pacífico en América Latina y el Caribe; a impulsar la creación de la Zona Hemisférica de Libre Comercio, así como a acelerar la consolidación del sistema de dominación en el hemisferio; y se concentró a reforzar el compromiso de las elites con los ajustes neoliberales.

También ha procurado afianzar el modelo de democracia representativa limitada y dependiente, controlar los excesos desestabilizadores de la política económica antipopular, profundizar y diversificar las presiones y agresiones destinadas a intentar la destrucción de la Revolución cubana y evitar el desencadenamiento de procesos revolucionarios.

Sin embargo, cuando el fin de la guerra fría y los “éxitos” en la “pacificación” de Latinoamérica y el Caribe hacían a Estados Unidos prever un entorno hemisférico “tranquilo”, el agravamiento de la crisis de la región ha tenido, en cambio, un profundo efecto desestabilizador, que dista de ser el escenario concebido para el afianzamiento de su esquema de dominación.¹⁶

El nuevo orden mundial del cual se habla con fuerza a partir de la prioridad que le concedió la administración de Bush, constituye un cuadro contradictorio, en el que junto a las tendencias integracionistas persisten las dimensiones conflictivas y las rivalidades interimperialistas. En realidad, hay muchos más focos de tensión que los que, como los simplificara Fukuyama, dimanaban de los conflictos étnicos y religiosos; o del choque de civilizaciones, en la perspectiva de Huntington. El conflicto en Kosovo, por sus dimensiones bélicas, genocidas e internacionales ha alcanzado tal magnitud que quizás la categorización de Hobsbawm, al aseverar que el siglo xx ya había terminado, resulte un tanto esquemática. El caso cubano y la sostenida hostilidad estadounidense durante más de treinta años, que tiende incluso a acentuarse, es una muestra de que, a nivel regional, la guerra fría no ha

¹⁶ Un panorama matizado de las relaciones interamericanas en este periodo se encuentra en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz y Augusto Varas, eds., *The United States and Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War* (University of North Carolina Press, 1992).

concluido, pues se trata de un conflicto plenamente regido por ese código, que puede hasta agravarse. Como se ha señalado con razón, en este caso se pasó de una guerra fría a otra aún más fría.

En un plano más general, al abordar las perspectivas y tendencias de las relaciones interamericanas en los próximos años, estaría por verse si —como fundamentan algunos autores, entre ellos Jorge Domínguez— es posible identificar y promover, con un carácter duradero, causas comunes entre América Latina y Estados Unidos, ante asuntos como la defensa de la democracia, la promoción del libre comercio y el mantenimiento de la paz interestatal; o si la divergencia de intereses entre ambas partes de las Américas, en terrenos como la seguridad y la paz —según previsiones de otros académicos, como Gordon Connell-Smith— no permite la compatibilidad y, por ende, la realización de las aspiraciones de soberanía, desarrollo, autodeterminación e integridad territorial de América Latina, con su actual dependencia de Estados Unidos.¹⁷

No obstante, pareciera que en el terreno económico es donde se advierten mayores signos de convergencia, a contrapelo de las tendencias históricas más acusadas y permanentes, que evidencian como punto neurálgico en las relaciones interamericanas la controversia entre Estado y mercado. Ello no se traduce de manera automática, por supuesto, en concordancias políticas similares. Como lo resume una opinión autorizada:

si bien sería una exageración decir que Estados Unidos y sus socios en la región ahora están completamente de acuerdo en todos los asuntos concernientes a las estrategias comerciales y de desarrollo, sus puntos de vista actualmente están mucho más cerca de lo que estu-

¹⁷ Sin dejar de reconocer las asimetrías de poder como aspectos centrales en el corazón de las relaciones interamericanas, Domínguez aprecia con gran expectativa las posibilidades del multilateralismo institucional y de los procedimientos asociados a ello, a nivel hemisférico y subregional, en función de nuevos equilibrios en esas relaciones. Véase Domínguez, *The Future of Inter-American Relations*, 5. Por su parte, el historiador Connell-Smith expresaba, y ello adquiere renovada vigencia, que: “Los hechos muestran, sin lugar a dudas, que no hay ninguna comunidad de intereses entre Estados Unidos y América Latina en el terreno de la paz y de la seguridad. Al contrario, indican que, en última instancia, por lo que hace al fomento de la paz y seguridad de Estados Unidos, hay una incompatibilidad de las naciones latinoamericanas”. Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina* (México: FCE, 1974), 19.

vieron en cualquier momento de los años treinta. Este acuerdo generalizado en materia económica no ha puesto fin a las disputas políticas. Las relaciones económicas interamericanas a menudo han estado subordinadas a las tensiones políticas, las cuales en generaciones anteriores estuvieron marcadas por medidas tan paternalistas como la Doctrina Monroe, la política del Gran Garrote y la diplomacia del dólar. La guerra fría introdujo un grado completamente nuevo de politización en la relación. Un optimista quizás podía esperar que las concomitantes tensiones políticas terminarían con la conclusión de cinco décadas de enfrentamientos, pero la hostilidad entre Estados Unidos y Cuba —con las consiguientes presiones que esto representa para las terceras partes en el hemisferio— sigue siendo tan fuerte como siempre.¹⁸

Al ser Estados Unidos un país imperialista central, que opera como potencia de primer orden al ejercer —y pretender seguir ejerciéndolo— un liderazgo internacional que a la vez enfrenta límites internos y externos, resulta lógico que la prioridad otorgada a conflictos nacionales y regionales, como en años anteriores (la política hacia Bosnia, Somalia o Haití), sea sustituida por aquella hacia los centros más relevantes de poder: Europa occidental, Japón, China y Rusia, que conlleva la relación competitiva con otros países capitalistas y, específicamente, rivalidades interimperialistas, dentro de un marco de alianza conflictiva más profundo, agudo y sutil, considerando mejor los intereses de las empresas transnacionales estadounidenses, sin descartar el uso de la fuerza ante escenarios de crisis. Ello hará más complejo y contradictorio su empeño en alcanzar los objetivos estratégicos, orientados a preservar su liderazgo global en las condiciones de fin de siglo, más allá de la voluntad de la administración de George W. Bush. América Latina, en ese entramado, seguirá provocando, probablemente, reacciones traumáticas y tensiones políticas de diversa naturaleza, ante posibles conflictos, crisis y desafíos —reales o percibidos al menos como tales— que involucren desarrollos preocupantes a las tendencias económicas en curso, a la gobernabilidad, la democracia y la seguridad en el hemisferio.

¹⁸ Craig VanGrasstek, "El ALCA: opciones y perspectivas de Estados Unidos, América Latina y el Caribe", en *SELA: dinámica de las relaciones externas de América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: Corregidor, 1998), 189-190.