

# Relaciones y perspectivas de Estados Unidos con la región



Oscar Plaza

## EL NUEVO ORDEN MUNDIAL QUE NO FUE

La implosión de la Unión Soviética y el consiguiente fin de la Guerra Fría, implicó el término de una era. Cualquiera que haya seguido los acontecimientos de la segunda mitad del siglo XX y, aún más, la historia de los últimos tres siglos, entendió que se volteaba una página importante de la historia. La *intelligentsia* de los Estados Unidos incluso utilizó expresiones como «el fin de la historia» (Fukuyama, 1992). Tanto la *intelligentsia* internacionalista –ese grupo cultural con alto grado de educación en asuntos internacionales–, así como también los centros de decisión de política exterior de los Estados Unidos –institucionalidad política como el Departamento de Estado, Defensa, Comercio, Congreso, agrupaciones empresariales y comerciales– se encontraron de súbito con una realidad mundial en la cual su nación se convertía, sin lugar a dudas, en

la única potencia global. Desde una perspectiva histórica, cabe hacer notar que como nunca se produjo una convergencia de perspectiva entre *intelligentsia* y actores políticos acerca de la política exterior de los Estados Unidos. No es de extrañar, entonces, que se pensara cómo el rol, incluso el deber de Estados Unidos, era el de ser líder hegemónico de un Nuevo Orden Mundial. Este orden implicaba, primero, la aceptación de principios básicos de orden social, desarrollados en Europa y en los Estados Unidos durante los tres últimos siglos, tales como Estados–naciones, democracia, libre comercio, imperio de la ley. En segundo lugar, implicaba la aceptación, por parte de todos los Estados–naciones, de los procesos de arreglos internacionales determinados por organismos internacionales con claro poder de última instancia en manos de las grandes potencias.

Con anterioridad, la política exterior de los Estados Unidos ha-

cia América Latina durante el siglo XIX se centró en excluir o limitar la influencia militar y económica de potencias europeas, y en la expansión territorial y comercial de los Estados Unidos en el continente americano. Estos objetivos fueron explicitados tempranamente en el Principio de No Transferencia (1811) y en la Doctrina Monroe (1823).

Con el devenir de los años, las circunstancias mundiales cambiaron y el desarrollo de los Estados Unidos contribuyó a su transformación en súper potencia. Sin embargo, los principios básicos de su política exterior se mantuvieron y, más aún, la Guerra Fría acentuó la necesidad de estos principios desde el punto de vista del interés nacional de la potencia del Norte. La confrontación mundial bilateral constituyó, por lo tanto, un fuerte aliciente para que la política exterior estadounidense hacia América Latina se centrara en mantener al adversario fuera de la región (O'Brien, 2007).

El cambio de era y el consiguiente «nuevo orden» de fines del siglo XX, alteró severamente la perspectiva de la política hemisférica de los Estados Unidos, sin que explícitamente hubiera ninguna formulación. La realidad fue que en un contexto de política exterior mundial, la importancia relativa de América Latina disminuía. En primer lugar, sin la confrontación

de la Guerra Fría, no existía ahora la necesidad imperiosa de alinear a los países de la región dentro de los aliados de los Estados Unidos. En segundo término, una política exterior orientada hacia todo el mundo, tenía que dedicar muchas más atenciones a otras regiones en serias crisis o en transformación, por ejemplo, la situación que experimentaba Europa Oriental. En tercer lugar, la implosión de la Unión Soviética dejó sin sustento material al activismo de la izquierda dentro de América Latina. El caso más claro fue Cuba, que pasó de ser un centro de promoción y organización revolucionaria dentro de América Latina a un país que desesperadamente mantiene en alto una vieja bandera de movilización. Ciertamente, esta nueva Cuba dejó de estar en el centro de la mirada de los centros de decisión de la política exterior estadounidense hacia el Hemisferio Occidental. Quizás, más importante que la pérdida de base material de los movimientos revolucionarios anti Estados Unidos en la región, fue la desaparición de un claro centro de inspiración de cambio radical. Las razones culturales y sociales de militancia persisten, pero no el ideario conductor.

El resultado fue que, sin proponérselo, en el Nuevo Orden Mundial la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina perdió urgencia. La región continúa siendo importante, se sigue

con atención el progreso en varios ámbitos del desarrollo de la misma, tales como democratización, disminución de pobreza y crecimiento económico. No obstante, la desaparición de crisis políticas que pongan en peligro la estabilidad de la región en el contexto internacional, le restan preocupación a la política exterior hacia América Latina. El mismo éxito relativo de la región disminuye la prioridad relativa de atención desde los Estados Unidos.

El Nuevo Orden Mundial se enfrentó de inmediato con un apremiante desafío. Este vino desde el Irak de Saddam Hussein, que invadió y anexó Kuwait, en agosto de 1990. Esta acción y agresión bélica representó una afrenta violenta a los principios más esenciales del orden internacional a los que aspiraba Estados Unidos. Este respondió liderando la formación de una coalición militar amplia y representativa de países aliados en contra de la intervención de Irak y a favor de la recuperación de la soberanía kuwaití. El triunfo de las fuerzas aliadas en pro de la liberación de Kuwait fue rotundo e inequívoco. Por el momento, pareció que el «nuevo orden» funcionaba bajo el liderazgo convocante y legítimo de los Estados Unidos.

Dado que la política exterior de los Estados Unidos dirigía su atención a otras urgentes crisis mundiales —a la situación en Kuwait siguió la crisis de Bosnia—Herze-

govina, Somalia y Rwanda, solo por mencionar algunas—, América Latina se encontró inesperadamente con un mucho mayor ámbito de libertad en términos de política exterior hacia el resto del mundo. Esto se manifestó, entre otros, de manera marcada en acuerdos de comercio internacional. Como fuere, la actitud prevalente en los centros de decisión de política exterior en América Latina fue la de observación, preparación y espera. El nuevo orden estaba por verse, y más aún, el que pudiere representar el rol y función de la región en ese orden.

## LA CRUZADA CONTRAL EL MAL

El nuevo orden no solo significó serias preguntas a la *intelligentsia* mundial, incluida la estadounidense, y suspicacias en los centros de poder político en todo el mundo, sino abierta incomodidad y oposición en muchos actores internacionales. Grandes potencias, en particular China y Rusia, no aceptaban un segundo lugar en la jerarquía de poder mundial. Otros países en rápido crecimiento, India y Brasil, por ejemplo, no aceptaban congelar su estatuto a la situación de aquel momento. Incluso Europa veía disminuido su prestigio. Por sobre todo, hubo una percepción generalizada de unipolaridad por parte de los Estados Unidos, inde-

pendientemente de lo positivo que pudiere traer un nuevo orden.

En ese contexto se produce el ataque a Nueva York del 11 de septiembre del 2001, otro de esos fuertes golpes de timón histórico. Más allá de lo que los perpetradores del ataque se hayan propuesto, lo cierto es que la acción terrorista transformó las perspectivas de cambio histórico. Para comenzar, el valor mismo del poderío militar de los Estados Unidos entra a cuestionarse. En ausencia de un poder militar equiparable, resulta que ahora no solo una guerrilla puede molestar la tranquilidad que otorga el poder militar, sino que un grupo audaz, utilizando los mismos recursos de la vida cotidiana de un país avanzado, puede poner en jaque al poder militar más poderoso del orbe. La guerra «asimétrica» no solo es posible, puede hasta ser victoriosa. Tan importante es el concepto, que potencias militares de primer orden lo han adoptado explícitamente como estrategia; por ejemplo, Rusia. Este evento no estaba en los cálculos de un Nuevo Orden Mundial, y tragedias como estas son cada día más posibles. Fue el primer paso desde el Nuevo Orden Mundial al Nuevo Desorden Mundial.

Pero el ataque a Nueva York tiene implicaciones mucho más profundas que los desafíos de seguridad y defensa que enfrenta, incluso, una potencia mundial. El ataque

es manifestación de fracturas culturales y sociales a nivel global, con profundas raíces históricas que, cualquiera sea el orden mundial, se manifestarán y tendrán que ser confrontadas. La *intelligentsia* estadounidense también acuñó una expresión, incluso desagradable para muchos, especialmente en los Estados Unidos, pero aplicable a este caso: «choque de civilizaciones» (Huntington, 1996). El orden mundial actual y cualquier ordenamiento propuesto es y será desafiado violentamente no solo por Estados-naciones que se sientan menoscabadas, sino por grandes sectores de la población que no se identifican, cualquiera sea la razón, con los principios y valores básicos del orden social, cultural predominante y en desarrollo durante al menos tres siglos.

No es de extrañar, entonces, que la respuesta de política exterior de los Estados Unidos al ataque a Nueva York fuera la «cruzada contra el mal». El contraataque se dirige hacia quienes propagan principios y valores en total contraposición con los valores y principios que sustentan el orden social de los Estados-naciones y que fundamentan el orden internacional. Si se ataca a un país disruptor de este, se lo hace porque cobija a quienes propagan esta contracultura, por ejemplo, Afganistán.

La respuesta de los Estados Unidos al atentado a Nueva York

partió con una contradicción. Por un lado, reconoce raíces profundas a la naturaleza del conflicto. Por otra, la acción inmediata y central es absolutamente militar. La intención estadounidense fue una operación militar quirúrgica, siguiendo y mejorando el éxito en la Guerra del Golfo en Irak de los noventa. Sin embargo, rápidamente se demostró que el triunfo militar no es suficiente. Sin sustento político, sin confrontar las siempre persistentes fracturas culturales y sociales, la guerra continúa indefinidamente. La cruzada se empantana y cuenta cada vez con menos cruzados. En términos de política exterior, las alianzas y coaliciones son cada día más difíciles de crear, operar y sostener.

En el contexto de lo que fue la primera década del siglo XXI, lo que comenzó a ser la actitud de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina en la década anterior, se acentuó. La urgencia y las crisis importantes están en otras regiones. Se siguen con interés los acontecimientos de América Latina, en particular de los países más grandes como Brasil, Argentina y México, pero no hay formulaciones específicas. El objetivo inmediato es buscar apoyo en la «cruzada contra el mal».

América Latina no podía responder con indiferencia a la «cruzada». Hay demasiados valores compartidos como para ignorar el

ataque a los Estados Unidos y su respuesta. Pero el apoyo a la acción militar de los Estados Unidos fue muy tibia y de corto plazo. En particular, hubo reticencia a la invasión a Irak. Agréguese a esto que los países de América Latina ya se estaban acostumbrando a una gran libertad de acción en términos de política internacional. Por un lado, no se sentían en la necesidad de seguir posturas estadounidenses. Por otra, tampoco actuaban en bloque como región (Lambert y Gardini, 2011).

## EL REINICIO QUE TAMPOCO FUE

En la segunda década del siglo XXI, concientes de la pérdida de liderazgo e influencia relativa en el concierto internacional, los centros de toma decisiones sobre política exterior de los Estados Unidos intentaron un restablecimiento de relaciones internacionales con una mirada fresca y más flexible; fue poco y tarde. Poco, porque más allá del deseo de mejorar las relaciones exteriores, partiendo con actores concretos como Rusia, China y el Mundo Árabe, no fueron claros acerca del marco institucional implícito de estas nuevas relaciones. Concretamente, ningún interlocutor estaba dispuesto a dialogar con un Estados Unidos hegemónico, aunque esto fuese implícito. Tarde, porque a estas alturas del diálogo,

con un Estados Unidos no disminuido en términos absolutos, pero sí en términos relativos, todos los interlocutores comenzaron a pedir y a esperar un trato respetuoso y, en el caso de grandes potencias, exigir un trato de igual a igual.

La política de restablecimiento o reiniciamiento no tuvo ninguna formulación explícita respecto de América Latina. No es de sorprenderse pues que el intento de la política fue retomar la iniciativa y mejorar la situación de los Estados Unidos en regiones o situaciones donde la política exterior de los años previos tuvo malos resultados o un deterioro de la estatura de la potencia del Norte. América Latina no había demandado la atención ni la urgencia equivalente a otras regiones del mundo. Por lo tanto, la política exterior hacia América Latina no ameritaba un restablecimiento prioritario. Irónicamente, lo opuesto era lo necesario, pues tanto los Estados Unidos como los países de América Latina requerían restablecer una política exterior del uno hacia el otro que considerara la nueva realidad regional y mundial. Una política realista y urgente hubiera sido en beneficio de todos.

Al mismo tiempo, el orden internacional siguió experimentando nuevos desafíos. La abolición del Estado se transformó en un nuevo ideal posible, más allá de las viejas utopías liberales o socialistas que lo anunciaban. La nueva y atrac-

tiva utopía, la tiranía del «Estado purista», se funda en valores destructores del orden social y cultural contemporáneo. Estas utopías, cualquiera sea su empaquetado –religioso, nacionalista, reivindicación histórica, totalitarismo ideológico, o simplemente rebelión deconstructiva– crean una seria situación de inseguridad ciudadana. Un país que carece de la capacidad de organizar una respuesta deja expuesto al ciudadano a la necesidad de someterse al poder de estas utopías disruptivas en busca de seguridad. Estos movimientos radicales disruptivos tienen presencia internacional, más aún, han demostrado extraordinaria eficiencia en el uso de los medios que la globalización ha diseminado a lo largo del mundo (Bull, 1977).

En América Latina los movimientos más desestabilizadores han tenido su raíz en la economía de la droga. En los países del Sur se centra la producción y comienzan las rutas de distribución. Los grandes centros de consumo se concentran en los países del Norte, Estados Unidos y Canadá. Recíprocamente, los Estados Unidos proveen el flujo monetario y armas. La organización de esta economía cubre todo el continente americano y penetra variados círculos sociales, desde comunidades marginales a los más altos centros de poder social y político. Esta economía es también uno de los componentes de los sectores regionales y/o institucionales de

corrupción hemisférica. De más está remarcar el carácter internacional del fenómeno y la necesidad de integrar el tema dentro de la agenda de la política exterior de la región. Al menos, durante los últimos años, la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina ha explicitado formalmente el rol de mercado consumidor que este país ejerce en dicha economía.

Asimismo, en los últimos años, la democracia ha estado en proceso de sofocación en muchas latitudes del planeta, incluidos los países del continente americano. Los gobiernos de turno han sofisticado los métodos de manipulación de las instituciones democráticas, partidos políticos y procesos electorales. El socavamiento viene desde los movimientos contestatarios de fundación «purista» hasta la *intelligentsia* y círculos de poder político que jerarquizan el quehacer político, dándole primacía al estatus de poder y prestigio internacional del Estado-nación por sobre los valores democráticos de las instituciones políticas del Estado. Como fuere, el resultado es que mientras más globalizado está el planeta, la reacción de las comunidades locales es ver la política exterior con un realismo brutal. La política internacional se ve como una lucha por recursos donde, consecuentemente, el más fuerte tiene la ventaja. La realidad internacional es dura, no hay lugar para idealismos. El con-

flicto es la esencia de las relaciones internacionales. Esta percepción no ha favorecido a un mejor acercamiento de la política exterior entre los Estados Unidos y América Latina, aún cuando, si bien es cierto, el socavamiento de la democracia ha sido mucho más soterrado en el continente americano (Smith, 2012).

Dado el contexto mundial, el restablecimiento o reinicio de las relaciones exteriores en sintonía y cooperación, nunca realmente se inició. La política exterior de los Estados Unidos fue responder a una tras otra crisis, con una improvisada política de control de daño. América Latina, sin proponérselo explícitamente, cooperó con ello en la medida que no originó ninguna crisis seria. En la misma medida, la política exterior del Norte y Sur del continente se separó aún más. De esta forma, Estados Unidos sigue una política de continuidad administrativa y América Latina aprovecha su mayor rango de libertad, iniciando o ampliando contactos con otras regiones del mundo.

## REINICIANDO UN REINICIO CON AMÉRICA LATINA

Las principales características de la política mundial actual son la gradual erosión de la primacía de los Estados Unidos y de los países de la Europa Occidental;

una competencia entre grandes potencias por primacía en regiones centrales de Eurasia; nuevos actores y agendas de lucha ideológica, y proliferación de agentes disruptivos del orden internacional. La primacía de los Estados Unidos no ha desaparecido, y la multipolaridad de la política internacional todavía tiene un largo camino por recorrer. Pero la capacidad de los Estados Unidos para imponer un orden mundial afín a sus intereses ha disminuido notablemente. El número y la severidad de las crisis globales han crecido. Ellas son síntomas de profundos cambios en el orden internacional. El mundo ha vuelto a un orden histórico más normal, vale decir, a una situación mucho más inestable y peligrosa (Haass, 2017).

Por su parte, los estadounidenses están hoy en día más divididos que nunca –al menos desde el ataque a Pearl Harbor– acerca del rol mundial de su país. Pero la falta de consenso es también una oportunidad para aprender a construir las bases de una política exterior de largo plazo. En política, en general, más aún en política exterior, una decisión basada en pasión, y que la razón rechaza, es una mala decisión. Una política exterior exitosa implica lograr que otros Estados–naciones actúen de una manera que protejan o avancen los intereses de nuestro Estado–nación. En la medida que la *intelligentsia* y los centros de toma de decisiones

en otros países tengan confianza en nuestros actores de política exterior, más probable será que los otros países actúen en concordancia con nuestros intereses. El elemento clave es el mutuo respeto y confianza. Nuestro argumento es que la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, y viceversa, cuenta relativamente con muchos más elementos para construir relaciones de respeto y confianza que con otras regiones del mundo (Preble, Ashford y Evans, 2016).

Geografía no es destino, pero sin lugar a dudas es uno de los factores determinantes del devenir histórico de las sociedades. Una de las consecuencias –en un orden mundial de Estados–naciones–, es que los países, a diferencia de las personas, no pueden cambiar de vecindario, ergo, mejor aprender a convivir con los vecinos. Se da el caso de que el continente americano es un barrio privilegiado. Cubre, sin interrupción, todas las latitudes posibles y los dos mayores océanos del planeta bañan sendas longitudes costeras Este–Oeste. Agréguese a esto la magnitud y variedad de recursos naturales y humanos.

Ya la ubicación en el planeta le otorga al continente americano y a sus vecinos una enorme ventaja comparativa en términos de seguridad y defensa. Súmese los recursos del continente y tenemos las condiciones dadas para un próspero proceso de desarrollo. Esta percepción



estuvo clara en los fundadores de los Estados Unidos y varios de los fundadores de Estados-naciones en América Latina. Sin embargo, crisis locales y atractivas oportunidades inmediatas, han desdibujado esta perspectiva dentro de los centros de decisión de política exterior en los Estados Unidos y en países de América Latina. Esta tendencia se acentuó en los Estados Unidos, en la medida que asumió en forma creciente un rol de potencia mundial. En el entorno del siglo XXI, continuas crisis mundiales y oportunidades efímeras han puesto definitivamente en segundo plano la geografía del continente en decisiones de política exterior. Es de esperar que esta percepción pronto se corrija y se ponga en práctica una política de convivencia en el vecindario regional.

La consideración del factor geográfico en el ámbito de la política internacional y explícitamente en política exterior nos lleva a la llamada geopolítica. Geopolítica es una disciplina que, partiendo de la geografía física, siguiendo con la geografía de recursos, demografía e historia, termina formulando una visión del Estado-nación en perspectiva mundial. No cabe duda, es un elemento muy importante en política exterior, en particular en estrategia de largo plazo. Curiosamente, a la geopolítica se la deja en el trasto de la ropa sucia en los Estados Unidos. Formal y explícitamente,

se la ignora, aún cuando haya que lidiar con ella tras bambalinas. El uso de la geopolítica que hicieron las ideologías fascistas y nazistas de la Europa de mediados del siglo XX, la transformó en una disciplina velada en los Estados Unidos.

No es este el caso en otras latitudes. Por ejemplo, en Europa Oriental, la disciplina nunca desapareció del curriculum universitario y se ha seguido estudiando y enseñando. Además esta decir que es una disciplina central en academias de guerra. Aún más importante, en el contexto del siglo XXI, la geopolítica es parte central de la política exterior de grandes potencias como, por ejemplo, China y Rusia, o potencias intermedias, como India, Brasil y Sudáfrica, y también algunas potencias locales, a saber, Irán, Arabia Saudita e Israel. Se da el caso que desde fines de la primera década del siglo XXI, Rusia ha hecho explícitas sus razones geopolíticas en política exterior y política internacional en general. China, aunque sin decirlo textualmente, acciona de acuerdo a un guión geopolítico.

Es difícil predecir el futuro de la geopolítica dentro de la *intelligentsia* y los centros de decisión política en los Estados Unidos. Cualquiera sea la formalidad, el contenido de la disciplina no puede ser ignorado. Y, en ese contexto, América Latina debería tener un lugar central. Simplemente, son demasiados los hechos que desde una perspectiva

geopolítica requieren de una política continental; a modo de ejemplo, defensa, seguridad, clima, salud, drogadicción, navegación vial, marítima, aérea, migración. Quizás el accionar debiera partir con el desarrollo de la reflexión geopolítica continental y cooperativa a nivel de *intelligentsia*.

Geografía y geopolítica apuntan directamente al factor recursos en términos de desarrollo humano. El continente americano, como un todo, es privilegiado en cuanto a recursos naturales y humanos. Convengamos que estas son las bases materiales, los factores «duros» de las sociedades humanas. Estos elementos son abundantes y variados en el continente. Sin embargo, el desarrollo humano requiere también de recursos intangibles, factores «blandos», como cultura, tecnología, institucionalidad legal y política, que son tanto o más importante que los factores «duros». El continente, además, es abundante y variado en cuanto a recursos «blandos». Pero solo puede obtener todo el potencial que sus recursos podrían rendir, en tanto y en cuanto exista un actuar coordinado y cooperativo entre los Estados-naciones de las Américas. Es fácil observar que el pleno uso de los recursos materiales requiere un intercambio de ellos a nivel continental. Aunque desde el punto de vista económico no es eficiente, el continente podría ser autosuficiente

en términos de recursos materiales. Mucho más compleja es la situación en cuanto a recursos «blandos». La variedad y abundancia existe, pero, al mismo tiempo, hay gran disparidad y desnivel. Como sea, tanto la política exterior de los Estados Unidos como de los países de América Latina, no pueden ignorar que, respecto a los recursos, un entendimiento regional es beneficioso para todos y, en términos prácticos, las negociaciones tienen que cruzar barreras menos ponzoñosas que en otras regiones.

El factor de los recursos nos lleva directamente al tema de los mercados regionales. Es claro que en el caso de los recursos materiales, el funcionamiento eficiente de los mercados es crucial para el buen uso continental de los mismos. Los bienes naturales necesitan reglas claras de explotación y comercio. Los recursos humanos, en cambio, presentan una situación mucho más compleja. Aquí estamos hablando del movimiento de personas, lo cual trae aparejado variados elementos culturales y políticos. El mercado laboral es ya complejo a nivel de país, mucho más a nivel internacional. Sin embargo, el mercado internacional de recursos humanos es una realidad y lo que corresponde es que la política exterior de los países de la región lo considere como un área de urgente desarrollo.

Únase al tema del intercambio y de los mercados, el factor de las

comunicaciones y el transporte. Estamos hablando de una infraestructura básica del comercio y el intercambio humano contemporáneo. De nuevo, el continente tiene ventajas comparativas al respecto. La geografía y la cultura continental no crean impedimentos técnicos o de seguridad significativos para el desarrollo fluido de esta infraestructura. Mucho se ha avanzado en el continente respecto de la cooperación y consideración explícita de los recursos, mercados, comunicaciones y transporte en la política exterior. Pero nuevamente nos encontramos aquí con una cuestión de ritmo del progreso. En términos relativos, el progreso es menor al de otras regiones del mundo.

En lo que se relaciona con los llamados recursos «blandos», no podemos olvidar la importancia del mercado de capitales, la tecnología, y la educación. Lo crítico de estos recursos es que aquí tocamos la institucionalidad social básica. Esto significa elementos valóricos asociados a áreas tales como la familia, salud y entretención. En toda sociedad, el manejo político de estos aspectos es delicado. Pero lo concreto es que el movimiento internacional de capitales –especialmente financieros– y de tecnología, tiene un impacto directo en educación y en el factor humano implicado en capital y tecnología. La educación toca directamente a todos los habitantes de una sociedad,

por tanto, no es sorpresa que su institucionalidad entre en crisis en todos los países. Estos movimientos internacionales necesitan atención concreta en política exterior y si bien, normalmente, son considerados en los llamados acuerdos de cooperación, hasta ahora la acción es muy débil.

Dada la desigualdad económica, muy acentuada entre los Estados Unidos y los países de América Latina, existe la tendencia a considerar la variable injusticia. Pero es incorrecto asumir que el problema central a corregir es la desigualdad en términos de riqueza. El problema principal es de justicia y, asociado a ella, la pobreza. Una sociedad sin pobres suena un poco utópica. Mas, una sociedad económicamente igualitaria, pero injusta, simplemente corre el riesgo de colapso. Aún cuando la desigualdad económica entre Norte y Sur del continente es un dato factual, esto no debería ser impedimento para una política exterior que explícitamente considere factores de justicia y pobreza.

Las alianzas internacionales son, en muchas ocasiones, exasperantes. Pero son esenciales en política internacional y, consecuentemente, una necesidad en relaciones internacionales. Estas alianzas prosperan cuando las partes respetan diferencias y entienden que la clave del éxito radica en ajustes y transacciones que fortalecen la alianza. Nuestra esperanza apunta

al desarrollo institucional a lo largo de todo el continente americano, a través de núcleos de política exterior con el coraje político capaz de situar al continente, como un todo, en el centro del proceso de toma de decisiones. De lo contrario, nuestra carencia de pericia en negociaciones internacionales, en relaciones internacionales cooperativas y en compartir intereses comunes, tendrá una expectativa de costo creciente a lo largo del siglo XXI.

## CONCLUSIÓN

En las últimas décadas, América Latina ha perdido importancia en el contexto general de la política exterior de los Estados Unidos. Esta situación tiene dos causales. En primer lugar, América Latina experimenta un mejoramiento absoluto en términos económicos, sociales, y tecnológicos. Sin embargo, esta mejoría es a una tasa significativamente menor al de otras regiones. El resultado es que desde un punto de vista de desarrollo general, la región experimenta un retroceso relativo en el contexto global. En segundo lugar, los acontecimientos políticos de Latinoamérica pierden urgencia con relación a serias crisis y desafíos políticos y de seguridad en otras regiones. En este contexto, no es de extrañar que la atención de la *intelligentsia* internacionalista y de los centros de decisión

de política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina haya disminuido.

La situación actual no es el resultado de propósitos explícitos de actores determinados, ni en los Estados Unidos ni en América Latina. El contexto internacional ha cambiado rápida y drásticamente y los actores en el Norte y Sur del continente americano tratan de responder a las nuevas circunstancias. Los Estados Unidos no son el líder hegemónico mundial que por un momento aspiró a ser. América Latina ha ganado en cuanto a libertad de acción en el concierto internacional, pero ha perdido en cuanto a peso específico relativo en el contexto mundial.

Es posible pensar una vecindad futura de desarrollo cooperativo en el continente americano. Hay factores que llaman a una política exterior atenta y coordinada entre los Estados Unidos y América Latina. Hay factores de naturaleza perenne, tales como geografía, recursos naturales y demografía, que ofrecen una base sólida para la coordinación y cooperación internacional hemisférica. Pero también hay varios factores «blandos» que pueden dar fundamentos a políticas exteriores en *tandem* Norte-Sur. Estos factores tienen raíces culturales, ideológicas y políticas que, a pesar de la tremenda variedad y diferencia, presumen principios básicos mucho más acordes entre

sí que los posibles a encontrar en otras regiones del mundo. La confluencia de estos factores «blandos» se puede manifestar en áreas de política exterior bien tangibles, tales como seguridad, defensa, medio ambiente, salud, educación, y valores políticos como democracia e imperio de la ley.

La coyuntura actual del siglo XXI no provee ningún parámetro certero, todo pareciera estar en veremos. No es de extrañar, entonces, que la política exterior de todos los países, y en particular la de una potencia con responsabilidades globales como los Estados Unidos, no se pueda comprometer a ninguna acción específica de largo plazo. Pero esto no significa que esta mirada amplia desaparezca. La planificación estratégica demanda principios de partida. Y, en este sentido, la política exterior de los Estados Unidos y América Latina no puede ignorar los factores perennes y blandos antes mencionados. A título de ejemplo, un lúgubre mundo futuro sería un «orden de regiones geográficas», en lugar de un «orden de naciones-Estados». Dado este escenario, el continente americano, como un todo, estaría forzado a marchar al unísono. Es de esperar que el desarrollo cooperativo del continente se dé en un mucho más auspicioso escenario mundial. Lo importante es que la *intelligentsia* y los centros de decisión política del Norte y del Sur del continente, ten-

gan siempre en mente al continente como un todo cuando interactúen con el resto del mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barlett, J. (2017). *Radicals Chasing Utopia. Inside the Rogue Movements Trying to Change the World*. New York: Nation Books.
- Bull, H. (1999, 2° Edition). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Domínguez, J. & Fernandez de Castro, R. (eds.) (2016, 2° Edition). *Contemporary U.S. – Latin American Relations. Cooperation or Conflict in the 21<sup>st</sup> Century?* New York: Routledge.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Haass, R. (2017). *A World in Disarray. American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. New York: Penguin Press.
- Huntington, S. (1996). *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*. London: Simon & Schuster.
- Lambert, P. & Gardini, G. (eds.) (2011). *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.
- O'Brien, T. (2007). *Making the Americas: The United States and Latin America from the Age of Revolution to the Era of Globalization*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Preble, Ch.; Ashford, E. & Evans, T. (eds.) (2016). *Our Foreign Policy Choices. Rethinking America's Global Role*. Washington D.C.: CATO Institute.
- Scarfi, J.P. (ed.) (2016). *Cooperation and Hegemony in US – Latin American Relations. Revisiting the Western Hemisphere Idea. Studies of the Americas*. New York: Palgrave Macmillan.

- Shoultz, L. (1998). *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Smith, P. (2012). *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*. London: Oxford University Press.
- Sweig, J. (May, 2008). *U.S.–Latin American Relations. A New Direction for a New Reality*. Latin American Studies Program. Nelson and David Rockefeller Senior Fellow for Latin America Studies and Director of the Civil Society, Markets, and Democracy Program.
- The Brookings Institution (2008). Rethinking U.S.–Latin American Relations. A Hemispheric Partnership for a Turbulent World, in *Report of the Partnership for the Americas Commission*.