

Los actores externos: agendas y estrategias de Estados Unidos para América Latina (2010-2020)

Por *Tullo VIGEVANI**
y *Fernanda MAGNOTTA***

Introducción

EL PRESENTE TEXTO tiene como objetivo realizar un balance de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina durante los dos mandatos de Barack Obama, de 2009 a 2016, y hacer una prospectiva de lo que podría esperarse con los nuevos gobiernos de la región en los próximos años, considerando particularmente el cambio que significa, desde enero de 2017, la administración Trump. A partir de los datos y análisis que presentamos, en diálogo con la literatura pertinente sobre el tema, nuestra hipótesis es que las indefiniciones prevalecerán en los próximos años debido a razones atribuibles tanto a Estados Unidos como a América Latina.

Sin duda están aconteciendo hechos de gran importancia en diferentes partes del mundo, con efectos potenciales a largo plazo. El referéndum de junio de 2016 en el Reino Unido, que dio en el llamado *Brexit*, sumado al resultado de las elecciones de junio de 2017, señalan la magnitud de los cambios en las formas en que se van desarrollando las relaciones internacionales desde la caída del bloque encabezado por la Unión Soviética entre 1989 y 1990. Al mismo tiempo han sucedido hechos contradictorios: las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Transpacífica (Trans-Pacific Partnership, TPP) concluyeron en octubre de 2015, no obstante el presidente Donald Trump, en una medida inmediatamente posterior a su toma de posesión, firmó un memorándum dirigido al United

* Profesor de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista, investigador del Centro de Estudos de Cultura Contemporânea y del Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos, miembro del Comitê Acadêmico da Coordenadora Regional de Investigações Econômicas y Sociales, Brasil; e-mail: <vigevanit@uol.com.br>.

** Profesora de Relaciones Internacionales de la Fundação Armando Alvares Penteado, doctoranda del Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, de la Universidade Estadual Paulista, la Universidade Estatal de Campiñas y la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil; e-mail: <fernanda.magnotta@gmail.com>.

States Trade Representative (USTR) por el que retiraba al país de forma permanente del acuerdo. El *Brexit* surge como un elemento que potencialmente debilita la integración europea, el libre comercio y la globalización, y puede interpretarse como señal de que aparecerán nuevas formas de nacionalismo y aun de proteccionismo. La elección de Trump es un indicador más enfático del posible debilitamiento de la oleada liberal, en auge desde 1945. Ciertamente los signos no son homogéneos. En abril de 2017 la reunión de Trump con el presidente chino Xi Jinping, representantes ambos de las principales economías contemporáneas, sugiere que existe disposición para continuar colaborando. En términos de acuerdos comerciales y financieros, los resultados muestran que hay cabida para el diálogo. Lo mismo en las cuestiones de seguridad, como parece ejemplificarlo el caso de Corea del Norte.

Es comprensible la dificultad para indicar cuál es el sentido de la historia a fines de la presente década. Los movimientos profundos y de larga duración deben ser vistos en perspectiva. Lo mismo podemos decir acerca de la influencia que los cambios en América Latina y Estados Unidos podrán tener en sus relaciones mutuas. Por su evidencia, en ciertos puntos hay consenso: *a)* la profunda crisis que sufren los países latinoamericanos que en los primeros quince años del siglo se movieron en el campo de las políticas de centro-izquierda y distributivas; *b)* la influencia de las propuestas económicas y políticas liberales ha crecido en dichos países, sobre todo por contar con la simpatía y respaldo de Estados Unidos; *c)* hubo cambios llevados a cabo durante los mandatos de Obama, sobre todo en relación con Cuba, aunque todavía no sea posible decir que las relaciones hemisféricas se hayan modificado profunda y estructuralmente; y *d)* la administración Trump parece inclinarse hacia el endurecimiento en temas como seguridad y migración y hacia una agenda proteccionista para el comercio, que inicialmente afectó con más vigor a México.

Las relaciones tuvieron alguna mejora sustantiva, como trataremos de demostrar. Por un lado, las dificultades surgidas en el primer mandato de Obama llevaron a una readecuación de la política de Estados Unidos, procurando una mayor aproximación al resto de los países americanos. La principal señal fue el restablecimiento de las relaciones con Cuba, objetivo que los Estados latinoamericanos consideraban fundamental. Esa inflexión se reflejó en la VII Cumbre de las Américas, realizada en Panamá, en abril de 2015, donde hubo un clima de mayor confianza. Por otro lado, tales acciones no pasaron

del ámbito político y simbólico, las relaciones económicas, particularmente el intercambio, no mejoraron y tampoco se dio una agenda de cooperación política fuerte y consolidada. Esa situación refleja en parte la crisis financiera de 2008, con repercusiones en la economía real, y de la cual todavía en 2017 el mundo no se ha recuperado totalmente. Juntamente con un cuadro de economías de bajo crecimiento, consideramos punto explicativo fundamental de la falta de mejoría en las relaciones a las graves crisis de gobernabilidad en América Latina. También refleja un proceso de *confidence building* de baja intensidad, que se intensifica en la primera fase del gobierno Trump. A pesar del apaciguamiento parcial en el periodo de Obama, el examen detallado de las relaciones norteamericanas con buena parte de los gobiernos de la región muestra dificultades que van más allá de los países “bolivarianos”. Las tensiones y los problemas se mantuvieron con Argentina, Brasil y México.

Como dijimos antes, nuestra hipótesis es que las indefiniciones prevalecerán también en los años siguientes. A continuación indicaremos las razones. Sin duda tales indefiniciones son atribuibles a problemas que atañen tanto a Estados Unidos como a América Latina. En relación con el primero, no solamente porque la nueva administración carece de planes precisos y las propuestas de mayor densidad son escasas, sino sobre todo porque al examinar los problemas internos, apreciamos que en la sociedad norteamericana existen presiones contrapuestas, particularmente de tipo proteccionista, todas con un peso notable. Eso compromete una mayor apertura para las exportaciones latinoamericanas y también compromete la mejora de las condiciones que auspicien un comercio de mayor valor agregado, es decir que mejoren las relaciones económicas, con serios reflejos en pautas como la inmigración. Fundamentada en un discurso proteccionista que incluso se contrapone con las históricas posiciones republicanas, la administración Trump nos hace avizorar un futuro difícil.

En lo que se refiere a América Latina dentro de esas relaciones, las dificultades para el diseño de escenarios también son grandes. El fin de los gobiernos de centro-izquierda y distribucionistas, así como las crisis existentes, por ejemplo la de Venezuela, abrían aparentemente el camino para políticas liberales en el plano económico. Aunque esa perspectiva aparecía como la más probable, argumentaremos que la posibilidad de la región para beneficiarse por ese camino, y más particularmente de una mayor integración con la economía norteamericana, es incierta. Hay fuerzas que se

mueven en ese sentido pero el giro conservador en países importantes como Argentina y Brasil, así como en Perú y Paraguay, y de manera diferente en México, no está acompañado de garantías de estabilidad política a largo plazo. Aunque por otras razones, en Venezuela persiste la incertidumbre. Por ello sugerimos que el escenario probable es la continuidad de la inestabilidad latinoamericana en virtud de la resistencia a los cortes al gasto social derivados de propuestas de austeridad, pero sobre todo por la dificultad de la sociedad, de las élites y del Estado para definir objetivos estratégicos, sólo posibles con una disposición a la planeación a largo plazo. En algunos casos, existen evidentes señales de anomia. Consecuentemente, la posibilidad de menor conflictividad política e ideológica entre buena parte de los gobiernos latinoamericanos y Estados Unidos difícilmente se traducirá en mayor integración económica, mayor bienestar y cooperación en diferentes campos. Ello sólo sería posible en Estados gobernados por grupos con visión de futuro, capacidad para planear el desarrollo, con fuerte sustento y consenso en la sociedad, en un cuadro de estabilidad política y social. Súmese a esto el ostensible desinterés de la nueva administración en Washington para generar una agenda común. Por el contrario, Trump muestra una disposición inicial a generar tensiones en las relaciones con México, Venezuela y Cuba.

*Cambios en las políticas norteamericanas
hacia América Latina en el periodo Obama:
un legado con ambigüedades*

DESDE el fin de la Guerra Fría, algunos observadores esperaban que la relación entre Estados Unidos y América Latina pudiese ganar nuevo impulso. En primer lugar, en la administración de George H. W. Bush, la promesa vino con la Enterprise for the Americas Initiative; después, en la gestión de Bill Clinton, por medio del proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A pesar de eso, la década de los noventa habría sido de poco progreso para la interacción hemisférica y, en función de la reorientación estratégica causada en su política exterior por los ataques del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos y América Latina habrían vivido, durante el gobierno de George W. Bush, una “relación olvidada”.¹ El inicio

¹ Jorge G. Castañeda, “The forgotten relationship”, *Foreign Affairs* (Nueva York, Council of Foreign Relations), vol. 82, núm. 3 (mayo-junio de 2003), pp. 67-81.

del siglo XXI habría estado marcado, por lo tanto, por la pérdida de interés relativo en la región y por políticas “esporádicas, sin un objetivo claro y generalmente ligadas a situaciones urgentes o problemáticas”.² En América Latina “esa percepción de un profundo cambio tectónico fue específicamente fuerte porque acompañó la transición hacia la democracia en diversos países”.³ Las nuevas relaciones en el sistema internacional no trajeron resultados importantes para la región, especialmente frente a Estados Unidos. Las alteraciones en las percepciones y las nuevas realidades se dieron sobre todo por los cambios en las instituciones de cada país, particularmente por la consolidación de las redemocratizaciones, en las que la política norteamericana tuvo poco peso directo y que más bien se dieron por el impulso a una mayor coordinación entre los Estados sudamericanos.

No obstante lo anterior, por su importancia Estados Unidos tuvo históricamente un papel protagónico en la región, aunque no siempre haya tenido la iniciativa. Si bien la integración productiva se inició en 1965 con el Pacto Automotor, en la negociación del TLCAN el impulso vino del lado mexicano. La iniciativa del presidente Carlos Salinas de Gortari, en 1990, llevó a las negociaciones formales con Estados Unidos. Meses después se incorpora Canadá, ya ligado con Estados Unidos por un acuerdo de libre comercio. Firmado al final de 1992, el TLCAN entra en vigor en 1994. Enseguida se firma otro acuerdo de libre comercio con Chile, proceso que si bien fue iniciado en 1994 entre Bill Clinton y Eduardo Frei, entró en vigor en 2004. En los dos casos, las valoraciones son extremadamente controvertidas y el TLCAN continuamente es objeto de cuestionamientos, tanto en México como en Estados Unidos y Canadá. Por lo tanto, si bien Estados Unidos permanece como referencia obligada para toda América Latina, su desempeño es continuamente objeto de controversias.

En el segundo mandato de Obama, los países vinculados por acuerdos de libre comercio con Estados Unidos (Chile, Colombia, México y Perú) participaron en las negociaciones que apuntan al TPP, concluidas en 2015.⁴ En dichas negociaciones se señaló el nue-

² Peter Hakim, “Is Washington losing Latin America?”, *Foreign Affairs* (Nueva York, Council of Foreign Relations), vol. 85, núm. 1 (enero-febrero de 2006), pp. 40-53.

³ Joseph S. Tulchin, *América Latina x Estados Unidos: uma relação turbulenta*, São Paulo, Contexto, 2016, p. 129.

⁴ Daniel Martins Silva, *A expansão para o Oeste: a Parceria Transpacífica sob a perspectiva dos Estados Unidos*, São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Relações

vo padrón de relaciones, sobre todo de parte de las grandes corporaciones. Padrón menos preocupado por la apertura comercial, dado que las tarifas se venían reduciendo acentuadamente —General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Organización Mundial de Comercio (OMC) y TLC—, y más centrado en las reglas, los procedimientos, derechos, facilitaciones y otros temas crecientemente importantes, como los cambiarios. Los acuerdos llevarían a fuertes vínculos: tecnológicos, monetarios, de protección a las inversiones y otros. A eso se suman con fuerza las necesidades estratégicas, preocupación de la administración Obama: mantenimiento del *statu quo* y en el caso del TPP *statu quo* en Asia-Pacífico. También en este caso Estados Unidos se convierte en participante y hasta en líder del proceso negociador, incluyéndose en la iniciativa tomada por los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por su sigla en inglés). “El análisis del material empírico reveló que el temor de exclusión de Estados Unidos y del predominio de China como actor político en el comercio intraasiático fueron cuestiones frecuentemente esgrimidas por el empresariado y los *policy-makers* de la política comercial norteamericana”.⁵

A pesar de lo anterior, en Estados Unidos las presiones proteccionistas ganan peso y apoyo al objetar la distribución asimétrica de las ganancias, inclusive internamente. La perspectiva liberal se ve cuestionada por las importantes pérdidas de los grupos afectados. El conflicto está lejos de llegar a una definición. Cabe puntualizar que la elección presidencial de noviembre de 2016 mostró claramente cómo los intereses corporativos de grandes grupos y los intereses estratégicos no fueron suficientes para incorporar al conjunto o a una mayoría; los perjudicados hicieron sentir su protesta en voz alta.

Retomando la discusión sobre la política de Barack Obama para América Latina, las expectativas de cambio fueron fomentadas ya desde el periodo de campaña, cuando, en mayo de 2008, en la Cuban American National Foundation, el candidato demócrata pronunció el discurso “Renewing U.S. leadership in the Americas”. En esa ocasión acusó a George W. Bush de haber sido “negligente con los amigos”, “ineficaz con los adversarios”, “desinteresado con los desafíos que importan a las personas e incapaz de promover los

Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2016, disertación de maestría, en DE: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/139472>>.

⁵ *Ibid.*, p. 6.

intereses de Estados Unidos en la región”.⁶ Como contrapartida, propuso una alianza hemisférica renovada y anunció propuestas concretas.⁷ Los análisis de la época en Estados Unidos, sea de investigadores o de formuladores de políticas con experiencia en las relaciones hemisféricas, no contenían muestras de entusiasmo. “Pocos observadores esperaban que el gobierno de Obama dedicase mucha atención a América Latina”, y en la campaña electoral de 2008 hubo pocas menciones a la región, la cual no ofrecía riesgos para la seguridad, según Lowenthal.⁸

Pocos meses después, el plan enunciado en el discurso de Obama anteriormente citado fue sistematizado en un documento de trece páginas denominado “A new partnership for the Americas”, que presentaba los tres objetivos principales de su gestión: 1) fortalecer la democracia y el Estado de derecho en las Américas; 2) enfrentar las amenazas comunes, como el tráfico de drogas, las bandas transnacionales y el terrorismo; y 3) combatir la pobreza, el hambre, problemas en los sistemas de salud y el calentamiento global.⁹ Por lo tanto, a pesar de las críticas al presidente Bush, las ideas antes de la toma de posesión de Obama eran razonablemente genéricas, sobre todo sin una directriz principal. Se hablaba de una nueva política hacia Cuba y de reforma migratoria, pero también se retomaban temas tradicionales. Sería entonces difícil al inicio de la administración avanzar con ideas innovadoras que vinieran al encuentro de los intereses que se gestaban en algunos gobiernos y en partes significativas de las sociedades civiles latinoamericanas.

La llegada de Obama a la Casa Blanca estuvo marcada por la tentativa de iniciar políticas que avanzasen en los compromisos que se iban formulando en el camino. Recibió visitas oficiales de *Lula da Silva* de Brasil, *Michelle Bachelet* de Chile, *Álvaro Uribe* de Colombia; además de encontrarse con *Felipe Calderón* de México

⁶ Barack Obama, “Renewing U.S. leadership in the Americas”, discurso pronunciado en la Cuban American National Foundation, 23 de mayo de 2008, en DE: <<https://www.youtube.com/watch?v=dxrhWTZoBP8>>. Consultada el 18-IX-2016.

⁷ Sandra Colombo y J. Ignacio Frechero, “Yes we can? A política externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região”, *Contexto Internacional* (Río de Janeiro), vol. 34, núm. 1 (enero-junio de 2012), pp. 189-222.

⁸ Abraham Lowenthal, “O governo Obama e as Américas: promessa, desapontamento, oportunidade”, en Abraham Lowenthal, Laurence Whitehead y Theodore Piccone, orgs., *Obama e as Américas*, Río de Janeiro, FGV, 2011, p. 21.

⁹ Barack Obama, “A new partnership for the Americas”, discurso pronunciado en Miami, el 23 de mayo de 2008, en DE: <http://obama.3cdn.net/ef480f743f9286aea9_k0tmvvt7h.pdf>. Consultada el 18-IX-2016.

y de incentivar la visita de la secretaria de Estado Hillary Clinton al presidente de Haití y los viajes del vicepresidente Joe Biden a Costa Rica y a Chile.¹⁰

En abril de 2009, Obama fue a Trinidad y Tobago para la V Cumbre de las Américas. Ahí dijo que pretendía establecer “una asociación de iguales [...] basada en el respeto mutuo” y al mismo tiempo admitió que “aunque Estados Unidos había hecho mucho en favor de la paz y la prosperidad en el continente”, admitía que con frecuencia lo había hecho “sin compromiso o tratando de dictar condiciones”.¹¹ En esta Cumbre, luego de la toma de posesión de Obama, todavía hubo espacio para las expectativas. Los temas polémicos se mantuvieron entre bastidores o entre líneas, apenas algunos jefes de Estado se refirieron a ellos. Esos temas polémicos enseguida se volvieron crecientemente cruciales: particularmente el de la reinserción de Cuba.

Dos meses después de este discurso, el gobierno se enredó en polémicas que debilitaron la confianza de muchos Estados de la región en la nueva administración. Primero, ante la crisis política en Honduras que llevó a la controvertida deposición del entonces presidente Manuel Zelaya, Estados Unidos actuó en oposición a la misma Organización de Estados Americanos (OEA), la cual consideró la maniobra realizada por la oposición hondureña como un golpe de Estado que elevó las tensiones con varios países de América Latina, particularmente con Brasil, en cuya embajada se asiló el presidente depuesto. Vale incluso resaltar las diferencias entre el Departamento de Estado y la Casa Blanca, en las que prevaleció el primero. Después, al apoyar los ataques de Colombia a Ecuador, acaecidos en 2008 antes de la toma de posesión de Obama, con el argumento de combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), aun frente a la condena de otros países de América del Sur. Como consecuencia de este deterioro, aconteció la revocación, por parte de Ecuador, de la concesión del uso de la base de Manta, necesaria para que Estados Unidos llevara a cabo el Plan Colombia.¹²

¹⁰ Colombo y Frechero, “*Yes we can?*” [n. 7].

¹¹ Barack Obama, “Remarks by the president at the Summit of the Americas opening ceremony”, The White House, 17-IV-2009, en DE: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony>>. Consultada el 18-IX-2016.

¹² Marco A. Gandásegui Jr., “President Obama, the crisis, and Latin America”, *Latin American Perspectives* (SAGE Publications), vol. 38, núm. 4 (julio de 2011), pp. 109-121.

El gobierno de Ecuador había considerado los bombardeos como una flagrante violación de su soberanía.

La decepción de las políticas iniciales de la administración Obama fue grande y estimuló duras críticas, incluso en Estados Unidos. La edición especial de la revista *Latin American Perspectives* de julio de 2011, casi siempre opuesta a las políticas de Washington, al tratar especialmente de las relaciones hemisféricas, llegó a afirmar que “en medio de su primer mandato [había] poco para distinguir a Obama de su antecesor George W. Bush”.¹³ La sensación en los ambientes norteamericanos y latinoamericanos era de frustración por la parálisis y falta de iniciativa, aunque esta interpretación no fuese unánime. El ambiente era de falta de convicción sobre iniciativas concretas. En un libro sobre Obama, Theodore Piccone reconoce que hubo algunas tentativas de búsqueda de mejores relaciones con América Latina, pero la retórica no fue acompañada de inversiones y recursos políticos reales. De acuerdo con él, tanto la administración como el Congreso, en los hechos no propiciaron medios y esfuerzos efectivos.¹⁴

En lo que se refiere a las cuestiones propiamente políticas, además del alejamiento relativo de Estados Unidos, es importante considerar que, desde el comienzo de la primera década del siglo XXI, es decir antes del inicio del periodo Obama, algunos países de América Latina habían pasado por un “giro a la izquierda”. Consecuentemente, desde la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en noviembre de 2005, que clausuró las negociaciones para el ALCA, el relativo debilitamiento de las posiciones norteamericanas traía lo que algunos consideraban pérdidas políticas, pero también económicas. La lectura realista y estructuralista¹⁵ de las consecuencias fortaleció, a partir de aquel momento, la percepción de una contraposición que, poco a poco, tendió a considerar a Brasil como un polo regional con alguna capacidad de *balance of power*. Eso explica parte de las tensiones, de otro modo difícilmente comprensibles, con Brasil.

¹³ *Latin American Perspectives* (SAGE Publications), vol. 38, núm. 4 (julio de 2011), número monográfico *Obama and Latin America*.

¹⁴ Theodore Piccone, “A agenda da democracia nas Américas: o caso para a ação multilateral”, en Lowenthal, Whitehead y Piccone, orgs., *Obama e as Américas* [n. 8].

¹⁵ Kenneth N. Waltz, *Theory of international politics* (1979), Long Grove, Waveland Press, 2010.

A pesar de que la administración Obama la consideró una región “políticamente más diversa y menos dócil”, América Latina no estaba en el radar de sus prioridades.¹⁶ Desde antes de Obama, y de forma creciente a lo largo de su administración, el desempeño de China en la región avanzó extraordinariamente, tanto en términos comerciales como en inversiones.¹⁷ Esto viene siendo objeto de estudios en virtud de haberse tornado cuestión fundamental para la discusión en América Latina en este mismo periodo. La propia secretaria de Estado, Hillary Clinton, mostró su preocupación frente a los avances chinos en la región.

El referido “giro a la izquierda”, como algunos quieren calificarlo, en el plano económico se tradujo en una mayor preocupación por las cuestiones sociales y, en algunos casos, menor austeridad y revaloración del ideario desarrollista, y en el plano político, en una preocupación concerniente a los temas de autonomía. El giro, que preferimos clasificar como desarrollista y distributivista, acabó dirigiéndose a fortalecer instancias de decisión subcontinentales. No apuntó, en general, al enfrentamiento directo con Estados Unidos, aunque hubo algunas excepciones. En el caso de Venezuela aumentó la tensión con aquel país.

Gustavo Fernández, político y diplomático boliviano, retrató las ambigüedades de las relaciones y las llamó “espejismos”. En su opinión, los diálogos entre América Latina y Estados Unidos más de una vez acabaron convirtiéndose en monólogos en los cuales “nunca oímos lo que el otro dice, y si oímos, siempre creemos que dice otra cosa”.¹⁸ De hecho, podríamos decir que la historia de todos los países latinoamericanos está marcada por las oscilaciones constantes frente a estas mismas relaciones. Oscilaciones reproducidas cíclicamente a lo largo de décadas, independientemente de las opciones ideológicas de los gobernantes. Las políticas hacia Estados Unidos alternan oposición y alineamiento, marcadas por lógicas de autonomía,¹⁹ siempre de acuerdo con la orientación político-

¹⁶ Véase Michael Reid, “Obama y Latinoamérica”, *Foreign Affairs Latinoamérica* (México, ITAM), vol. 16, núm. 2 (abril-junio de 2016), pp. 35-44.

¹⁷ Mariana Foglia, “Obama y la otra América”, *Opinión América Latina* (CIDOB), núm. 20 (diciembre de 2008), pp. 1-3.

¹⁸ Gustavo Fernández, “Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos”, *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), núm. 246 (julio-agosto de 2013), pp. 78-86.

¹⁹ José Briceno Ruiz y Alejandro Simonoff, eds., *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, Buenos Aires, Biblos, 2015.

ideológica del segmento dominante en las políticas nacionales. La debilidad del Estado nacional explica las oscilaciones, la escasa consistencia en mantenerse firmes en defensa de los intereses.

En la VI Cumbre de las Américas de 2012, realizada en Colombia, se evidenciaron nuevas divergencias. No fue posible llegar a un consenso sobre los temas aflorados con gran fuerza, que acabaron siendo los decisivos: la participación de Cuba en las sucesivas Cumbres, el debate sobre el modo de enfrentar el tráfico de drogas y el apoyo a Argentina en su reivindicación de soberanía sobre las Islas Malvinas. Solamente Estados Unidos y Canadá votaron por mantener la exclusión de Cuba del sistema hemisférico,²⁰ y con ello aumentaron sobremanera la temperatura: para todos quedó claro, inclusive para la administración en Washington, para los congresistas norteamericanos y los formuladores de políticas, que sería necesario proponer nuevos caminos. El riesgo de ruptura, de no realizar nuevas Cumbres, de parálisis completa de la OEA había quedado evidenciado.

*El legado Obama: algunos pasos al frente
sin cambios estructurales*

¿CUÁL es el balance que se hace de la administración Obama y de su política hacia América Latina? Nuestra respuesta, ya enunciada, es: si no hubo grandes avances, tampoco puede considerarse que Estados Unidos haya sido apático en el trato con la región. Ciertamente hubo dificultades que persistirán, incluso con la implantación de gobiernos ideológicamente más favorables en Estados Unidos. Pero el balance muestra también cambios generalmente reconocidos como positivos. Por ejemplo en la relación con Cuba y el importante avance en la pacificación de Colombia, como fue el acuerdo —luego cuestionado en el referéndum realizado en octubre de 2016, pero finalmente aprobado por el Parlamento— del gobierno de Juan Manuel Santos con las FARC, que contó con el beneplácito de Estados Unidos. Antes, en las relaciones con algunos países de América Latina pesaba de forma extremadamente negativa la lógica de securitización. El Plan Colombia simbolizaba esa lógica de actuación regional y fue criticado por diferentes

²⁰ Colombo y Frechero, “Yes we can?” [n. 7].

países porque representaba una amenaza para algunos de ellos. Su orientación era la derrota militar de las FARC.

Como estamos viendo, en el segundo mandato de Obama destaca el interés por introducir algunos cambios en relación con administraciones anteriores, inclusive apuntando a formas parciales de cooperación en lo que atañe al combate al narcotráfico, fuera del ámbito tradicional. Al conmemorarse quince años del controvertido Plan Colombia, Obama anunció “Paz Colombia”, un nuevo paquete de 450 millones de dólares que según su criterio apuntaba a financiar la paz y la prosperidad del país.²¹

En diferente sentido debe ser recordada la continuidad de la Iniciativa Mérida. En este proyecto se mantenía de forma aparentemente contradictoria la securitización en las relaciones con México en el combate al narcotráfico. Ya en 2009, al inicio del primer mandato de Obama, aumentaron los recursos para la Iniciativa.²² Es evidente la oscilación de la administración Obama en sus relaciones con la región. En ese contexto de análisis de las ambigüedades, Arturo Sarukhán, embajador de México en Washington entre 2007 y 2013, afirma que fue importante que el gobierno de Obama haya asumido que el crimen organizado transnacional es de responsabilidad compartida, dejando claro que es preciso pasar de las declaraciones a las acciones.²³

De acuerdo con Rose, es preciso considerar el contexto en el cual se dio la llegada de Obama a la Casa Blanca. Este presidente heredó un país afectado por la mayor crisis económica desde la Gran Depresión y con dos guerras en proceso, en Iraq y Afganistán. Así, según el autor, Obama y su administración optaron por evitar “quedar atrapados en nuevos problemas” y por invertir en “buenas reviradas”.²⁴ Tratándose de América Latina, la nueva relación con Cuba, cuya plena formulación e implantación se dio

²¹ “Fact sheet: Peace Colombia: a new era of partnership between the United States and Colombia”, The White House, 4-II-2016, en DE: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>>. Consultada el 18-IX-2016.

²² Luis Fernando Ayerbe, *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*, São Paulo, UNESP, 2009.

²³ Gerardo R. Valenzuela y Sergio E. López-Araiza, “Latinoamérica fuera del radar” (entrevista a Arturo Sarukhán), *Foreign Affairs Latinoamérica* (México, ITAM), vol. 16, núm. 2 (abril-junio de 2016), pp. 45-49.

²⁴ Gideon Rose, “Los aciertos de Obama”, *Foreign Affairs Latinoamérica* (México, ITAM), vol. 16, núm. 2 (abril-junio de 2016), pp. 2-13.

a partir de 2012, quedó definitivamente entre los cambios más significativos. Obama puso fin a un distanciamiento de más de cinco décadas entre los dos países: visitó La Habana, se reunió con Raúl Castro, promovió la apertura de la embajada de Estados Unidos en la capital cubana y restableció la relación diplomática bilateral, retirando a Cuba, inclusive, de la lista oficial de países que, de acuerdo con Estados Unidos, apoyarían el terrorismo. Este sería el mejor ejemplo de una “buena revirada”.

La normalización de las relaciones norteamericanas con Cuba será un proceso lento.²⁵ Existen resistencias de ambos lados y la fuerte memoria de la secular “tradición imperialista” pesa mucho sobre los pasos que dan los cubanos. Con Obama, los departamentos de Comercio y del Tesoro estipularon un conjunto de nuevas directrices que flexibilizaron reglamentaciones buscando una mayor proximidad entre las dos sociedades.²⁶ Estas directrices muestran directamente cómo se procesa por medio de acciones concretas, aunque limitadas, el objetivo de la creación de condiciones potencialmente irreversibles: cualesquiera que sean los desdoblamientos internos en los dos países, el acuerdo buscó elevar los costos para reducir decididamente el riesgo de retrocesos estratégicos.²⁷ Aun así, los voceros de la administración iniciada en enero de 2017, incluido el presidente, cuestionan esa irreversibilidad. Mientras tanto, es importante considerar que el *lobby pro business* que trata de defender sus intereses ejercerá presión sobre el nuevo gobierno en sentido contrario.

En lo que respecta a la búsqueda de contención de los países tenidos como más críticos de Estados Unidos en la región, la administración Obama también puede ser considerada ambigua. Por un lado, actuó enérgicamente con instrumentos tradicionales como presiones, represalias, apoyo a oposiciones internas, en ciertos casos desestabilizadoras del orden democrático y, en otros, contrarias

²⁵ Andrés Serbin, coord., *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires, CRIES, 2016, en DE: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/anuario-especial-web.pdf>>. Consultada el 18-IX-2016.

²⁶ “Fact sheet: US Department of Commerce and US Department of the Treasury announcement of regulatory amendments to the Cuba sanctions”, Department of Commerce USA, 15-I-2015, en DE: <<https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2015/01/fact-sheet-us-department-commerce-and-us-department-treasury-announcement>>. Consultada el 18-IX-2016.

²⁷ Eric Hershberg y William M. Leogrande, eds., *A new chapter in US-Cuba relations*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016.

al cuadro constitucional. Algunas de esas iniciativas encontraron respaldo en un sector de la opinión pública nacional e internacional, y aun de segmentos de opinión pública latinoamericana, por motivos políticos e ideológicos. En algunos casos, ese respaldo fue fortalecido por las dificultades con que se encontraban países críticos de Estados Unidos, particularmente Venezuela. En innumerables ocasiones, las iniciativas críticas de parte del gobierno norteamericano se basaron en acusaciones, como históricamente acontecía, de violación de los derechos humanos, algunas llevadas a la OEA y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En otros casos, la acción de Estados Unidos fue de contemporización o de presiones diplomáticas. La administración Obama mantuvo abiertos canales de diálogo, como se verificó en relación con la propia Venezuela, por medio de la acción de Thomas Shannon, subsecretario de Asuntos Políticos del Departamento de Estado. Lo mismo puede decirse en relación con Bolivia y Ecuador.

En ese contexto es posible retomar el análisis clásico de Helio Jaguaribe referente a las posiciones latinoamericanas en relación con Estados Unidos: “confrontación autónoma” y “confrontación antagónica”.²⁸ Concordamos con Leonardo Valente Monteiro en que los gobiernos desarrollistas y distribucionistas adoptaron en su mayoría una postura política autónoma y no antagónica. Aun así, “los momentos antagónicos ocurrieron en apenas tres países (Venezuela, Ecuador y Bolivia) y, aun en ellos, de forma puntual (por periodos determinados de tiempo), generalmente como reacción a crisis y posturas norteamericanas”.²⁹

La conclusión sobre la ambigüedad de la política de Obama se consolida gracias a que se basa en diferentes instrumentos y objetivos por los que se pautó. Innovó en importantes temas o casos específicos, como acabamos de examinar, pero no dejó de echar mano de instrumentos tradicionales de presión, argumentos retóricos, particularmente los relacionados con derechos humanos. Retóricos no por carecer de importancia, sino por su utilización inconsistente e instrumental.³⁰ Y, en ciertos casos, complicidad, tal

²⁸ Helio Jaguaribe, *Sociedade e cultura*, São Paulo, Vértice, 1986.

²⁹ Leonardo Valente Monteiro, “Revisionismos de relações com os Estados Unidos e suas variáveis nos governos progressistas da América do Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (Instituto Brasileiro de Relações Internacionais), vol. 57, núm. 1 (2014), pp. 177-196, p. 194.

³⁰ Piccone, “A agenda da democracia nas Américas” [n. 14].

vez estímulo, con acciones no ortodoxas, como fue la destitución de los presidentes Manuel Zelaya de Honduras, ya mencionada, y Fernando Lugo de Paraguay, en junio de 2012. Es importante registrar en este texto, *pro bono* administración Obama —aunque no lo desarrollemos aquí, pero sugiriendo que sea objeto de futuras investigaciones—, que parte de la intervención norteamericana no debe ser atribuida a la administración porque es resultado de la acción de otras instituciones —entre las cuales tienen mucho peso las privadas: empresas, grupos, personas físicas, fundaciones— o de segmentos específicos localizados en el aparato estatal, siempre ligados a sectores fuertemente conservadores y de derecha, *neocons*, fundamentalistas y *tea party*. El peso de dicha acción creció a lo largo de los últimos años de su administración y alcanzó niveles inéditos de intervención en el exterior, pero también al interior de Estados Unidos, con evidentes consecuencias sobre su propio sistema político.

Desde el punto de vista económico, también es difícil hacer afirmaciones concluyentes, sea en lo que se refiere al balance de los últimos años o en lo tocante a las tendencias futuras. El examen de los datos, considerado el flujo de comercio y de inversiones entre las regiones durante la última década, no lo permite. Tema objeto de intenso debate es, al mismo tiempo, un campo de gran importancia para extraer conclusiones con respecto al pasado y para indicar las posibilidades futuras. En los países latinoamericanos, particularmente entre sus élites, se vienen desarrollando con intensidad grandes polémicas que explican parte de la dura confrontación política. Por un lado, desarrollistas, y por otro, liberales. Los primeros, escépticos en lo tocante a las posibilidades ofrecidas por la profundización de acuerdos de libre comercio, en particular con países desarrollados y sobre todo con Estados Unidos, especialmente escépticos sobre lo que puede ofrecer la nueva generación de acuerdos. Los liberales consideran que la no penetración profunda en los mercados globales restringe la inserción en las cadenas globales de producción. Estos últimos están prevaleciendo en la región y han aumentado su influencia a partir de 2014. Paradójicamente esto acontece en un momento en que el cuestionamiento sobre los factores negativos de la globalización, de la liberalización indiscriminada, son objeto de crecientes críticas en los países ricos: *a)* el *Brexit*; *b)* la agenda del gobierno Trump; *c)* la disminución de la importancia relativa del comercio internacional frente al creciente peso atribuido a los mercados nacionales o regionales; y *d)* la crecientemente asimétrica

distribución de la renta en la mayoría de países. Se trata de un debate conceptual que interesa no sólo a toda América Latina sino también a Estados Unidos, y que exige mejor comprensión y estudio de las posibilidades reales. También en ese caso, más allá de los intereses, pesan los valores, las concepciones del mundo, las ideologías.

Del año 2005 al 2015, las exportaciones norteamericanas para América Central y Sudamérica, exceptuando a México, evolucionaron de 72.2 a 152.5 billones de dólares (billones norteamericanos). En el campo de las importaciones, en el mismo periodo no hubo evolución, al contrario, disminuyeron y pasaron de 122.8 en 2005 a 115.8 billones en 2015.³¹ La indicación más grave del desequilibrio, negativo para América Central y del Sur, es la evolución del saldo: entre 2005 y 2011 osciló entre negativo y positivo, pero a partir de 2012 se vuelve crecientemente favorable a Estados Unidos, y alcanza 36.6 billones en 2015. Este hecho denota una significativa anomalía en las relaciones económicas externas del propio Estados Unidos, visto que su comercio, con casi todas las otras regiones del mundo, es reconocidamente deficitario. Como percibimos por los números relativamente modestos del flujo total, la parte de su comercio exterior relativo a América del Sur y América Central representa un pequeño porcentaje del flujo total: en el año 2000, 6.6% y en 2012, 9.2%. En términos proporcionales, creció más que con otras regiones. Con México, por ejemplo, en el mismo periodo osciló de 12.4% a 12.9%. Nótese que es significativo, aun cuando en 2012 el comercio con América Latina, excluido México, fue inferior al de Canadá (16.1%), Asia (37.2%) y la Unión Europea (16.9%). Para el objetivo de este texto es importante reiterar una evaluación ya presentada: el cambio de estas relaciones depende menos de la “buena voluntad” o de “deseos”, que de la capacitación de los países para ser competitivos e innovadores.

En términos de inversión extranjera directa de Estados Unidos en América Latina, excluyendo a México, entre el 2005 y el 2012 el flujo aumentó más del doble, pasando de 96.1 a 209.8 billones de dólares.³²

³¹ United States Census Bureau, *Trade in goods with South and Central America, 2016*, en DE: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0009.html>>. Consultada el 18-IX-2016.

³² J.F. Hornbeck, “US-Latin America trade and investment in the 21st century: what’s next for deepening integration”, *Inter-American Dialogue*, enero de 2014, Working Paper, en DE: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/13718.pdf>>. Consultada el 20-IX-2016.

Siempre dentro del contexto de las relaciones económicas, en el periodo Obama cobraron importancia las negociaciones que buscaban establecer tratados de libre comercio. Se destaca una nueva generación de acuerdos económicos de diferente tipo, relativos a inversiones, propiedad intelectual, intercambio de información financiera, ciencia y tecnología etc. Estados Unidos dio continuidad a las relaciones económicas con América Latina que, como vimos, en lo tocante al comercio aumentaron su porcentaje. No existe consenso sobre si los tratados favorecieron o no a los países que los firmaron. Los integrantes del Mercosur, de manera diferente y con posiciones menos favorables a una amplia liberalización en los gobiernos de Cristina Kirchner, Lula Da Silva y Dilma Rousseff, no entablaron negociaciones para conseguir acuerdos, situación que las oposiciones internas valoraron negativamente. Para ellas, fortalecer los vínculos con Estados Unidos se volvió prioridad en un contexto de fuertes polémicas y politización.

En general, la percepción sobre Estados Unidos en América Latina mejoró a lo largo de los mandatos Obama, aunque no de manera lineal. En 2009, al tomar posesión, la percepción positiva representaba 74%, lo que muestra un aumento significativo en relación con el final del mandato de Bush, cuando era de 58%. En 2013 el índice retrocedió a 69%. De todas maneras, los índices son bastante positivos, lo que sugiere que hubo un espacio político para la construcción de relaciones cooperativas de mayor densidad.³³

En lo referente a la evaluación general de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, creemos haber demostrado que entre los años 2009 y 2016 hay un activo, ciertamente controvertido. Las relaciones evolucionaron en un contexto en que hubo una significativa superación de puntos que venían produciendo choques de forma creciente: *a)* la cuestión cubana; *b)* algunos aspectos, no todos, relacionados con el combate al narcotráfico y la superación de parte de la agenda de securitización. Por otro, es posible enlistar pautas en las que el relacionamiento fue menos satisfactorio.

Al final del primer año de la gestión Obama había quien lo consideraba como continuador de la “negligencia”, de la “ineficacia” y del “desinterés” denunciados por él mismo en los tiempos de campaña electoral. Desde una óptica pesimista, no hubo elementos que marcaran un cambio de paradigma en las relaciones entre Estados

³³ Latinobarómetro, 1995-2013, Opinión pública-Estados Unidos, 2016, en DE: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Consultada el 01-x-2016.

Estados Unidos y América Latina. Por un lado eso es positivo en la medida que demuestra que no hay tensiones graves en la región, pero por otro, sugiere cierta falta de visión estratégica. Aunque algunos ítems relevantes de la agenda hubiesen alcanzado un nivel superior a aquellos existentes antes de 2009, la insistencia repetitiva, sin soluciones de mayor aliento, en temas como el embargo a Cuba y la reforma de las leyes de inmigración, así como el propio narcotráfico, confirman la permanencia del paradigma.³⁴ Aun en el tema de la inmigración, el mismo autor reconoce la existencia de grandes contrastes. Al mismo tiempo que buscó emprender acciones para flexibilizar la legislación, el gobierno de Obama fue también “el mayor deportador de la Casa Blanca”.³⁵ Para los latinoamericanos, la experiencia relativa a las tentativas de modificar la legislación migratoria en el periodo Obama es muy significativa, aunque no del todo nueva. La imposibilidad de alcanzar un término satisfactorio para las partes comprometidas, específicamente la administración y el Congreso, acaba por abrir un amplio espacio para acciones restrictivas, como las pretendidas por el gobierno Trump. Las instituciones de Estados Unidos, su complejidad y diferencias, los mecanismos de creación de consenso o de mayorías robustas, dan razón a la necesidad de un mejor conocimiento de aquel país. Sobre todo, consolidan el principio, para los otros Estados, de que defender los intereses propios exige capacidades sólidas para el ejercicio de un diálogo constructivo apoyado en principios de decisión en la defensa de los propios objetivos considerados justos y viables, sin desconocer la realidad de las relaciones de poder.

Las contradicciones y las oscilaciones también fueron sobresalientes en situaciones específicas. En el caso de Brasil, aun manteniendo el Diálogo Estratégico desde 2005 hasta por lo menos la destitución de la presidenta Dilma Rousseff a finales de agosto de 2016, las ambigüedades llevaron a tensiones y pocos avances. Es importante entender que parte de las tensiones entre los países no está determinada solamente por las políticas de los gobiernos, aunque éstas tengan una función fundamental. Siendo esta idea válida para el sistema internacional como un todo, es importante tenerla en cuenta en el campo de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Con Argentina, elemento de fuerte contraste, con

³⁴ Valenzuela y López-Araiza, “Latinoamérica fuera del radar (entrevista a Arturo Sarukhán)” [n. 23].

³⁵ *Ibid.*

consecuencias significativas sobre su política interna, fue el desgaste que resultó de las presiones de los “fondos buitres”. En otros casos, hay movimientos e intervenciones que no se refieren, al menos directamente, a conflictos resultantes de cuestiones económicas: tienen que ver con valores, con ideas, con concepciones del mundo.

Para finalizar la evaluación de los cambios de las relaciones de Estados Unidos con América Latina en el periodo Obama retomamos la conclusión de Bret Stephens, quien critica la gestión diciendo que el presidente invirtió en la imagen de redentor, pero que no consiguió cumplir lo prometido. En casos específicos, recuerda los compromisos no realizados, como clausurar las actividades en Guantánamo. Además de eso, al perseguir los intereses estratégicos de Estados Unidos en otras regiones del mundo, la administración Obama permitió que se crearan vacíos de poder que fueron ocupados parcialmente por otros *players*.³⁶ Probablemente el periodo Obama será recordado como una fase de mejoras sustantivas pero sin cambio de paradigma.

*Posibles escenarios en la administración Trump:
mirando hacia el futuro*

EN las secciones anteriores trabajamos con dos líneas principales de argumentación. La primera puntualiza que aun sin una agenda amplia para América Latina, no puede decirse que Estados Unidos haya sido apático, en el pasado reciente, en el trato con la región, con la cual las relaciones tuvieron alguna mejora sustantiva. Inclusive distanciándonos de las críticas señaladas en el presente texto, atribuidas a la administración Obama, sobre todo en negligencia, ineficacia y desinterés, es importante incorporar la idea de que en el Estado más poderoso del mundo, que no sean prioritarias no significa que no existan políticas. Tiene razón Frenkel cuando dice que “el hecho de que las principales figuras del gobierno norteamericano establezcan como prioritarias determinadas zonas, países, conflictos y agendas internacionales no significa que el Estado como tal se ‘olvide’ de las otras”.³⁷

³⁶ Bret Stephens, “Los errores de Obama”, *Foreign Affairs Latinoamérica* (México, ITAM), vol. 16, núm. 2 (abril-junio de 2016), pp. 14-18.

³⁷ Alejandro Frenkel, “América Latina no es Caperucita Roja”, *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), núm. 265 (septiembre-octubre de 2016), p. 3, en DE: <<http://nuso.org/articulo/america-latina-no-es-caperucita-roja>>. Consultada el 3-x-2016.

Concretamente, la no centralidad de la región no lleva necesariamente a su abandono. Al contrario, siempre hay organismos atentos que formulan objetivos. A tales organismos se suman, con importancia creciente, entidades de la sociedad civil como empresas, corporaciones, grupos de interés y epistémicos, fundaciones, universidades etcétera.

La segunda línea de argumentación, que también se desprende de las secciones anteriores, afirma que en un futuro próximo las indefiniciones prevalecerán y, por lo tanto, la relación no sufrirá grandes alteraciones. Como afirmamos en la introducción de este texto, el escenario de incertidumbres tiene que ver tanto con Estados Unidos como con América Latina.

En el caso de Estados Unidos, las incertidumbres surgen no solamente en función de la nueva administración. Y lo más importante, porque se trata de una razón estructural, existen tensiones sociales que presionan la agenda en el sentido de un mayor proteccionismo y de un “mirar hacia adentro”, lo que puede producir efectos comerciales y reflejos significativos en pautas como la inmigración, por ejemplo. La efectiva realización de cualquier proyecto político del gobierno iniciado en 2017 implica una intensa dedicación a la construcción de consensos internos, lo que se obtiene comprometiendo un elevado capital político. Difícilmente en los próximos años habrá condiciones para agendar esa inversión en la dirección hemisférica de América Latina. No hubo en la campaña presidencial de 2016 ninguna señal que diera prioridad a los temas de la región. Al contrario, el debilitamiento de las expectativas previas de una mayor convergencia política, basada en los supuestos valores liberales comunes, fortalece la idea de una agenda de menor intensidad.

Además de eso, a diferencia de lo que venía sucediendo en el pasado, el gobierno de Trump no ha presentado, hasta el momento, ningún documento que exponga una doctrina para las relaciones hemisféricas, algo análogo a proyectos como la Enterprise for the Americas Initiative de George H.W. Bush o el New Partnership for the Americas de Barack Obama. Un experto en política internacional escribió: “la administración Trump, que no tiene una clara visión de las relaciones con el Hemisferio Occidental [...] probablemente no se comprometerá significativamente en una asociación panamericana o subregional sin haberse convencido de

sus ventajas para Estados Unidos”.³⁸ Para el gobierno que debutó en enero de 2017, tanto los aspectos políticos como los sociales, económicos y estratégicos no son urgentes. Hay otras cuestiones internas e internacionales más prioritarias. En lo que se refiere a la región, la excepción posible, por su urgencia, es el tema migratorio. En este caso, las orientaciones de la nueva administración sugieren la elevación de algunas tensiones, sobre todo en las relaciones con México y América Central. Específicamente en esta materia es importante destacar el nombramiento inicial de Francisco Palmieri como encargado de América Latina en el Departamento de Estado. Diplomático de carrera, con formación en el área de seguridad, dirigió anteriormente el Bureau of International Narcotics and Law Enforcement (INL) del Latin American and Caribbean Programs Office, lo que puede sugerir el aumento de la predisposición a la securitización de estos temas. Aunque de acuerdo con Lowenthal, el nombramiento de Jeff Sessions corrobora un escenario de efectivo endurecimiento de la política migratoria.³⁹

De todos modos, una vez más, parece reforzarse, como gran línea de continuidad entre los gobiernos de Obama y Trump, la percepción de que las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el siglo XXI abrazan políticas “esporádicas, sin un blanco claro y generalmente ligadas a situaciones urgentes o problemáticas”, argumento análogo al de Hakim ya mencionado en la sección anterior.⁴⁰ Eso también concuerda con la visión de Lowenthal antes citada sobre el análisis del gobierno Obama y de que las menciones a la región acostumbran ser directamente proporcionales a la percepción de riesgos de seguridad que acarrear.⁴¹

En el caso de América Latina, el escenario de incertidumbre y las dificultades para cualquier previsión tienen que ver con la idea de que el fin de los gobiernos de centro-izquierda y desarrollistas y el “giro liberal” en países importantes de la región no ofrece garantía de estabilidad, una vez que las sociedades se muestran incapaces de definir objetivos estratégicos, sólo posibles con élites predispuestas a la planeación de largo plazo. En América

³⁸ Abraham Lowenthal, “Latin America and Donald Trump”, *The American-Interest*, 30-XII-2016, p. 5, en DE: <<https://www.the-american-interest.com/2016/12/30/latin-america-and-donald-trump/>>. Consultada el 1-vi-2017.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Hakim, “Is Washington losing Latin America?” [n. 2].

⁴¹ Lowenthal, “O governo Obama e as Américas” [n. 8].

Latina los problemas son de gran complejidad e imposibles de solucionar a corto plazo. Entre los factores que influyen tenemos: *a)* la inestabilidad en la esfera política; *b)* la pobreza extrema y la desigualdad; *c)* la mayor eficiencia de las instituciones y del sistema productivo; *d)* la mejora del sistema de educación, de ciencia y tecnología, de salud; *e)* la baja tendencia al ahorro; *f)* la mayor capacidad de innovación y otros.

Un análisis referido al periodo anterior, el que comienza en el año 2000 y en fuerte crisis en los años 2016 y 2017, afirma que “el esfuerzo de recapturar el potencial de desarrollo en América del Sur es una clara manifestación de un cambio histórico, ‘un cambio de era’ (más que una simple era de cambio) [...] Ese cambio de era es apropiadamente expresado en los ‘límites del neoliberalismo’, haciendo crecer el desarrollo, la acción comunitaria y nuevas formas de política y organización frente a las prácticas existentes”.⁴² Para las autoras de este análisis, aquel periodo significó un fuerte impulso al regionalismo, sin ruptura del liberalismo. Ya no se trata ahora de explicar el regionalismo, sino en un contexto de cambio del ciclo económico y político, de entender a cuáles nuevas agendas América Latina tiende, inclusive en las relaciones con Estados Unidos.

A partir de 2015, actores importantes en establecer la agenda regional tienen un marcado interés en atenuar los compromisos comerciales y económicos establecidos, especialmente en el caso de acuerdos intrarregionales de mayor profundidad, como sería el Mercosur.⁴³ Por eso, el Mercosur fue sometido a fuertes críticas, lo que no impidió que hubiera presiones y contrapresiones. El efecto de tales críticas fue complementado con un discurso favorable a una mayor diversificación, en particular de las relaciones económicas, que deberían orientarse con énfasis hacia los países centrales. Estados Unidos representaba el objetivo prioritario de esta búsqueda. Del mismo modo, comprobando las indefiniciones en América Latina, el gobierno brasileño no deja de mostrar un

⁴² Pía Riggirozzi y Diana Tussie, “Postlude”, en *id.*, eds., *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Dordrecht/Heidelberg/Londres/Nueva York, Springer, 2012 (*United Nations University Series on Regionalism*, vol. 4), pp. 183-190.

⁴³ Pontes. Informações e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, “Membros do Mercosul buscam, unilateralmente, acordos com terceiros países”, 26-X-2016, en DE: <<http://www.icts.org/bridges-news/pontes/news/membros-do-merc-sul-buscam-unilateralmente-acordos-com-terceiros-pa%C3%ADses>>. Consultada el 3-XI-2016.

fuerte interés en la relación con los BRICS, aún después de la caída del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT). Lo que se quiere señalar es que la historia de compromisos no permite eliminar directrices establecidas a lo largo del tiempo. Los señalamientos de la administración Trump acentúan los riesgos asociados a una agenda que colocaba una buena parte de sus fichas en las relaciones con los países desarrollados. Los riesgos de no efectivizar las expectativas aumentan las posibilidades de un escenario de indefiniciones a corto, mediano y tal vez largo plazo. Otro aspecto relevante es que aun dentro de un contexto conservador en América Latina, con una fuerte revitalización de valores económicos liberales, las relaciones con China continúan siendo prioritarias para todos los países de la región.

La perspectiva del regionalismo posthegemónico insistía en la existencia de un potencial real de desarrollo asociado al *boom* con base en los altos precios de las materias primas y también reflejo de la plena inserción de China en la región. A partir de 2008 el *boom* se atenuó con la crisis financiera y en 2013 se acentuó. En sentido contrario, China permanece como variable importante, positiva desde el punto de vista comercial y de inversiones. Bresser Pereira trabaja la idea de nuevo desarrollismo y la contrapone a lo que denomina *desarrollismo realmente existente*.⁴⁴ Justamente ahí residen las indefiniciones y las incertidumbres. Los sujetos sociales portadores de proyectos que podrían hacer viable el desarrollo y la integración y, por otro lado, el fortalecimiento de lazos con Estados Unidos como forma de potenciar los intereses propios de la región no parecen existir. El fortalecimiento de las relaciones con Estados Unidos tiene, desde una perspectiva propia, un significado incuestionable, pero depende de las capacidades de los Estados y de sus élites.⁴⁵ Esta interpretación fortalece el escenario de incertidumbre y gana relevancia la ausencia de proyecto.

Desde la perspectiva norteamericana, es interesante observar que la tendencia aislacionista de Estados Unidos, a la que hicimos referencia, permeó la campaña de 2016. En dicha campaña

⁴⁴ Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico”, *Revista de Economia Política/Brazilian Journal of Political Economy* (São Paulo, Centro de Economia Política), vol. 36, núm. 2 (143) (abril-junio de 2016), pp. 237-265, en DE: <<http://www.rep.org.br/PDF/143-1.PDF>>.

⁴⁵ Sebastião Carlos Velasco e Cruz, *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*, São Paulo, UNESP, 2007.

los candidatos republicano y demócrata asumieron, aunque con un énfasis muy diferente, el discurso de la defensa del trabajo, de los empleos y de la necesidad de proteger centralmente a los propios ciudadanos. Aunque utilizaron un lenguaje normal, dadas las circunstancias del final de la segunda década del siglo XXI, seguramente la administración Trump traducirá estos discursos en acciones de gobierno con creciente carácter proteccionista.

El hecho de que Trump haya dicho en la Convención Republicana llevada a cabo en Cleveland, en el acto de oficialización de su candidatura, que “el *americanismo*, y no el globalismo serían [su] credo”,⁴⁶ en un ambiente partidario históricamente conocido como adepto al libre comercio, señala las dificultades para que ocurran cambios positivos en las relaciones hemisféricas. A lo largo de la campaña, Trump también invirtió capital político en la defensa de una reforma migratoria restrictiva y en la reversión de las negociaciones del TPP, temas sensibles para diversos países de la región. En los primeros meses de gobierno se dedicó a consolidar dichas posiciones. Como analiza Hakim, una agenda de este tipo podría significar un deterioro en las relaciones con socios importantes en la región⁴⁷ e influiría notablemente en el futuro de proyectos de cooperación e integración, comenzando por el TLCAN, actualmente en un proceso abierto de renegociación. Otra señal del retorno al paradigma “americanista” se percibe en el pedido al Congreso para reducir 50% del presupuesto destinado al Bureau of International Organization Affairs del Departamento de Estado, que paga las contribuciones norteamericanas a las Naciones Unidas, la OEA y otros organismos regionales y globales. De acuerdo con Oppenheimer, “la OEA ya está operando con presupuesto reducido después de un corte de 12% el año pasado” de modo que “la organización se debilitaría si fuera forzada a pasar por otra ronda de cortes en el presupuesto”.⁴⁸

⁴⁶ Donald Trump, “Americanism, not globalism, will be our credo!”, discurso pronunciado en la Convención Nacional Republicana en Cleveland, Ohio, el 21 de julio de 2016, en DE: <<http://abcnews.go.com/Politics/video/donald-trump-americanism-globalism-credo-40791714>>. Consultada el 18-IX-2016.

⁴⁷ Hakim, “Is Washington losing Latin America?” [n. 2]. Véase, además, del mismo autor, “A América Latina deve se preocupar com Trump?”, *Estadão PME* (São Paulo), 14-V-2016, en DE: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,artigo-a-america-latina-deve-se-preocupar-com-trump,1868827>>. Consultada el 18-IX-2016.

⁴⁸ Andrés Oppenheimer, “Trump may weaken OAS-and efforts to restore democracy in Venezuela”, *Miami Herald*, 15-III-2017, en DE: <<http://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article138719758.html>>. Consultada el 1-VI-2017.

Al analizar los escenarios posibles en la administración Trump, debemos tener en cuenta la intervención de otros actores importantes que influyen el proceso de toma de decisiones. Lowenthal llama la atención sobre la fuerte intersección de factores domésticos e internacionales en las relaciones con América Latina.⁴⁹ No podemos hacer un análisis que ignore la intervención de esos otros actores: el Congreso, los tribunales, las empresas, los sindicatos, las ONG, los medios etc. La administración Trump se inicia con mayoría republicana en las dos cámaras, lo que no le garantiza pleno apoyo a su agenda. Temas sensibles, como la construcción del muro fronterizo con México, no caminan debido a que repercutirían sobremanera en el presupuesto del año fiscal 2017-2018. Tomando en cuenta el sistema de *checks and balances*, debe comprenderse que la implementación de políticas prometidas durante la campaña electoral, como las órdenes ejecutivas Border Security and Immigration Enforcement Improvements y Enhancing Public Safety in the Interior of the United States, no pudieron inicialmente hacerse efectivas por los frenos colocados por el sistema judicial.

Desde una perspectiva latinoamericana a corto plazo, no hay certeza que garantice condiciones domésticas favorables para una formulación densa de proyectos nacionales de desarrollo, aun en términos liberales.⁵⁰ De acuerdo con Briceño y Hoffmann, en la primera década del siglo XXI la región habría pasado por un periodo en el cual “no existe un modelo hegemónico de integración y cooperación regional, pero sí una pluralidad de modelos que coexisten y se sobreponen”.⁵¹ La debilidad de los proyectos nacionales y regionales por parte de América Latina es un impedimento para cualquier agenda de mayor profundidad en las relaciones con Estados Unidos.

La crisis financiera de 2008, que tuvo consecuencias globales, también afectó crecientemente a América Latina. Al paso de los años, por razones complejas (inversiones, calidad de las instituciones, innovación etc.) los problemas se agudizaron y llevaron a la recesión o a la reducción de la actividad económica en diferentes

⁴⁹ Lowenthal, “Latin America and Donald Trump” [n. 38].

⁵⁰ Bresser-Pereira, “Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico” [n. 44].

⁵¹ José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann, “Post-hegemonic regionalism, Unasur, and the reconfiguration of regional cooperation in South America”, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* (CALACS), vol. 40 (2015), pp. 48-62.

países. Esa condición, además de tener una función central en cada uno de los Estados, contribuyó a aumentar la inestabilidad y condujo a una crisis generalizada de credibilidad interna en la región, con consecuencias evidentes en el debilitamiento de la capacidad de servir de palanca para una agenda estratégica con Estados Unidos, sea de cada país o de la región en su conjunto. Inversamente, los primeros meses de la administración Trump consolidan la perspectiva de incertidumbre en las relaciones con los demás países, con excepción de México. Surgen movimientos que no permiten visualizar directrices, lo que no es específico de la política hacia América Latina; el vacío administrativo parece extenderse más allá de lo comprensible.

De forma general, la incertidumbre es un elemento clave en el inicio del gobierno de Trump en lo que dice respecto a la región. Incluso la ausencia de un plan elaborado, como dijimos, podría constituir una estrategia. Un ejemplo significativo fue la suspensión del trámite de implementación del TPP. Chile, Perú, Colombia y México tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, pero buena parte del futuro de las relaciones de estos países con el medio internacional, y particularmente con el propio Estados Unidos, estaban anclados en la perspectiva del tratado. Para Cuba, la idea aquí discutida de las incertidumbres tiene que ver con los rumbos de la aproximación protagonizada por Obama: “Cuba no es una cuestión prioritaria, pero parece ser un dilema para el actual presidente”.⁵² En el caso brasileño, la falta explícita de agenda halla explicaciones más evidentes por la situación del país. La excepción es México. En este caso hay una pauta explícita del gobierno norteamericano. Se trata de la agenda de revisión del TLCAN, con puntos bien definidos como el índice de nacionalización de la producción industrial y el coste del trabajo. Y paralelamente, la cuestión central de la migración y el narcotráfico.

En esta parte final, teniendo en cuenta la gran importancia de China en el mundo contemporáneo, vamos a analizar cuál es su papel en lo tocante a las relaciones América Latina-Estados Unidos. Entre 2004 y 2008, el presidente Hu Jintao estuvo más veces en la región que el entonces presidente George W. Bush. Muchos

⁵² Milagro Mengana, “Cuba”, en Fernanda Magnotta, coord., *100 días de Trump*, São Paulo, Núcleo de Estudos e Análises Internacionais-UNESP, 2017, pp. 28-29, en DE: <<http://neai-unesp.org/wp-content/uploads/2017/05/NEAI-Dossi%C3%AAA-100-dias-de-Trump-1.pdf>>. Consultada el 1-vi-2017.

jefes de Estado latinoamericanos —Lula da Silva (Brasil), Cristina Kirchner (Argentina), Hugo Chávez (Venezuela)— también viajaron más a Beijing que a Washington. Desde entonces hubo un continuo aumento en el flujo de comercio e inversiones entre estos países, seguido de avances en el ámbito diplomático: Chile, Venezuela, Perú, Argentina y Brasil aceptaron la petición china que reivindicaba el reconocimiento del país como economía de mercado en la Organización Mundial de Comercio; la décima segunda Cumbre de la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) tuvo lugar en Chile y la vigésima cuarta se celebró en noviembre de 2016 en Perú; China se convirtió en miembro observador activo en la OEA; se adhirió a los diálogos y mecanismos de consulta en la Comunidad Andina, Mercosur y otras instituciones; y amplió su actividad dentro del Foro para la Cooperación Asia Oriental-América Latina (FEALAC), arreglo transnacional que no incluye a Estados Unidos.⁵³ La posibilidad de transición en el equilibrio de poder global, acompañado del relativo alejamiento de Estados Unidos de las relaciones hemisféricas, fomentaron recientemente el debate sobre los efectos políticos, económicos y estratégicos de la presencia china en el subcontinente.⁵⁴ De manera diferente a como podrían suponer los teóricos del realismo ofensivo, el “salto cualitativo” del relacionamiento China-América Latina parece no haber generado, de acuerdo con la literatura, un movimiento de contención por parte de Estados Unidos en la región.⁵⁵

Retomando el escenario sugerido en la introducción, reiteramos que las indefiniciones y las incertidumbres probablemente prevalecerán en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, en parte debido a la continuidad de la inestabilidad latinoamericana y a la falta de centralidad de la región en la perspectiva norteamericana. La percepción de riesgo es baja. Al final de la década pasada,

⁵³ Gonzalo S. Paz, “Rising China’s ‘offensive’ in Latin America and the US reaction”, *Asian Perspective* (Lynne Rienner Publishers), vol. 30, núm. 4 (2006), pp. 95-112; Jaewoo Choo, “China’s relations with Latin America: issues, policy, strategies, and implications”, *Journal of International and Area Studies* (Institute of International Affairs, Graduate School of International Studies, Seoul National University), vol. 16, núm. 2 (diciembre de 2009), pp. 71-90.

⁵⁴ Javier Vadell, “A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico”, *Revista de Sociologia e Política* (Universidade Federal do Paraná), vol. 19, núm. 40-1 (noviembre de 2011), pp. 57-79; Marcos Cordeiro Pires y Luís Antonio Paulino, orgs., *As relações entre China e América Latina num contexto de crise: estratégias, intercâmbios e potencialidades*, São Paulo, LCTE, 2011.

⁵⁵ Paz, “Rising China’s ‘offensive’ in Latin America” [n. 53].

como mencionamos, hubo fuertes cambios, particularmente de carácter político, en algunos países, incluyendo a Estados Unidos. Las dificultades internas —como la gobernabilidad, la estabilidad, presupuestos ejercidos con mayor eficiencia—, existentes en los países grandes, inclusive México, Colombia, Argentina y Brasil, indican que Estados Unidos encontrará, aunque dentro de nuevas circunstancias, un terreno de difícil interlocución. Lo mismo vale en sentido contrario. La experiencia latinoamericana en lo que llevamos del siglo, muestra que la convergencia de ideas y algunas visiones del mundo compartidas no son suficientes para pavimentar caminos de cooperación, de integración, que promuevan una sintonía en el campo internacional y acciones económicas que lleven al crecimiento de largo plazo. La probable lógica negociadora del duro *fair trade* de la administración Trump puede ampliar las tensiones. El aumento de las mismas puede darse inclusive con los gobiernos que llegarán al poder, de diferentes maneras, con base en la crítica a la integración regional y en la perspectiva de adhesión a un mundo globalizado, buscando mejores relaciones con Estados Unidos. Suponiendo que sea posible, con base en las normas y regímenes comunes, una fase de cordialidad y cooperación intensa, la orientación liberal del final de la segunda década del siglo XXI en la región debería incentivar un movimiento de reaproximación con Estados Unidos, lo que paradójicamente no es tema prioritario en el gobierno de Trump.

Observaciones finales

EN conclusión, creemos haber argumentado adecuadamente que durante el periodo Obama hubo mejoras sustantivas en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, sin embargo, no hubo cambio de paradigma. Predecimos que el escenario que se diseña para esas relaciones en los próximos años se caracteriza por indefiniciones e incertidumbres. Las razones que nos llevaron a tal conclusión se basan en la incapacidad de las élites de América Latina para formular un proyecto de desarrollo a largo plazo, proyectos nacionales y de integración regional con capacidad de cohesión social duradera. El resultado se aprecia en la dificultad para lograr una inserción internacional y, específicamente, una relación equilibrada con Estados Unidos. Las elecciones presidenciales norteamericanas de 2016 mostraron un país con fuertes tensiones internas, en cuyos orígenes subyacen el nacionalismo

y el proteccionismo. En este contexto, la capacidad de formular políticas para América Latina pasa a un tercer o cuarto lugar, con las excepciones discutidas.

Ante tal escenario, hay quien sugerirá que cabría a los gobiernos latinoamericanos “to carve out a more constructive relationship with a Chinese government that appears more-than-willing to fill the vacuum potentially left by the United States”.⁵⁶ Nuestra interpretación, sin embargo, va en sentido contrario. La política china no busca ningún conflicto con Estados Unidos y no se propone un papel competitivo. Por el contrario, ha tenido una posición cooperativa. El encuentro entre Trump y Xi Jinping en abril de 2017 mostró el potencial de normalización de las relaciones, después de las elecciones norteamericanas, con concesiones recíprocas.

En una manifestación que puede ser considerada precursora del posicionamiento de la administración Trump, durante la Conferencia de las Américas, en mayo de 2017, Francisco Palmieri, secretario adjunto interino para América Latina, acompañado de Wilbur Ross, secretario de comercio, afirmó que la agenda para América Latina estaría enfocada en “seguridad nacional y prosperidad económica”. Según él, Trump quiere ver “un hemisferio seguro, democrático y libre, una región con ley y orden dentro de sus fronteras, en las cuales se cierre el paso a las redes criminales transnacionales y los caminos a las actividades ilícitas”, en donde tampoco “pueda arraigarse el terrorismo”. Palmieri dijo además que Estados Unidos está interesado en mantener intercambio comercial con la región, incluido México, que, según él, es “tres veces superior” a lo que se exporta “a China, Japón e India juntos”, pero ajustándose a las prioridades de Trump en este campo. Por lo tanto, estamos en riesgo de la utilización del concepto de “americanismo” en una perspectiva de seguridad y de aplicación de acciones que concuerden con una versión dura del *fair trade*.

Las relaciones fructíferas dependen de economías consolidadas y particularmente de Estados con estabilidad institucional, que construyan consensos significativos, capaces de afirmar intereses nacionales y regionales, y por lo tanto también capaces de ser interlocutores, aún duros, si fuera necesario. Estas consideraciones son

⁵⁶ Kevin Gallagher, “China steps into the Latin American void Trump has left behind”, *Foreign Policy*, marzo del 2017, p. 3, en DE: <<http://foreignpolicy.com/2017/03/06/china-steps-into-the-latin-american-void-trump-has-left-behind>>. Consultada el 1-vi-2017.

válidas para América Latina, dado que la posición norteamericana es estructuralmente diferente. Sus instituciones, su sociedad civil, incluida su capacidad científica y tecnológica, cultural, empresarial y su poderío militar, le dan una capacidad de contratación incomparable en el plano mundial. Y es eso lo que Trump argumenta que es necesario fortalecer todavía más, al menos en algunos aspectos.

Como percibimos, las dificultades para la definición de escenarios son múltiples en ambas vertientes, la norteamericana y la latinoamericana. Si de parte de Estados Unidos los cambios y las fuertes tensiones en su sociedad provocan conflictos radicales sobre los costos de ser el *lender of last resort* y el *paymaster* para el mundo, de parte de los países latinoamericanos hay una notable brecha entre la orientación liberal que prevalece actualmente y las capacidades de las sociedades y de las élites de producir proyectos consistentes, de largo plazo. Todo esto sugiere un escenario de incertidumbre e indefinición.

Traducción del portugués por Rodrigo Páez Montalbán

RESUMEN

Se analiza la relación Estados Unidos-América Latina en los últimos años y se discuten futuros escenarios, específicamente para el periodo Trump. Si bien la administración Obama careció de una agenda amplia, no fue apática hacia la región; las relaciones tuvieron alguna mejoría substantiva pero sin cambio de paradigma. En el futuro las indefiniciones prevalecerán; en el caso de Estados Unidos porque las tensiones sociales presionan la agenda hacia un mayor proteccionismo y a “mirar para adentro”, con efectos comerciales y significativos reflejos en pautas como la migración; en el caso de América Latina porque existen dificultades para la prospección; no obstante el fin de los gobiernos desarrollistas y distribucionistas y el “giro liberal” en países importantes de la región, nada garantiza la estabilidad a largo plazo. Es importante considerar además actores fundamentales de reciente inserción, particularmente China. Por todo ello no deben esperarse cambios importantes en las relaciones hemisféricas.

Palabras clave: relaciones América Latina-Estados Unidos, relaciones hemisféricas, tratados de libre comercio, migración, relaciones América Latina-China.

ABSTRACT

This paper reviews the relationship between the United States and Latin America in the latest years so as to discuss future scenarios, with particular attention to Trump's administration. Although the agenda during Obama's administration was not particularly comprehensive, it was not apathetic towards the region; relationships showed a substantial improvement despite the paradigm, which remained unaltered. In the future, the lack of definition will prevail: for the United States, because of social tensions pressing the agenda towards increased protectionism and “to look inward”, with its subsequent commercial effects and a significant impact on trends like migration; for Latin America, because prospecting is difficult, with no guarantees for long-term stability despite the “liberal turn”, together with the fact that developmental and distributionist governments have come to an end in important countries of the region. It is also important to consider fundamental actors recently involved in the mix, such as China. For all of the above, no significant changes should be expected in hemispheric relationships.

Key words: relationships Latin America-United States, hemispheric relationships, free trade agreements, migration, relationships Latin America-China.