

La relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en la era Trump

Relations between the United States and Latin America and the Caribbean in the Trump Era

Tom Long

Assistant Professor, Politics and International Studies, University of Warwick

Profesor afiliado, División de Estudios Internacionales, CIDE

T.Long.1@warwick.ac.uk



Resumen:

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se han visto profundamente afectadas por la combinación de tendencias de largo plazo y el repentino declive del liderazgo constructivo en la administración del presidente Donald Trump. En este artículo se examinan cuatro tendencias de la política exterior del presidente estadounidense, que tienen implicaciones problemáticas para México y la región. Además se analiza el contexto emergente en el cual convergen las disparidades de poder con la falta de liderazgo, lo que da pie a una situación de *asimetría acéfala*.



Abstract:

US-Latin American relations have been deeply affected both by long term trends and the sudden decline in constructive leadership under President Donald Trump. The policies of the US president are examined under four tendencies with troubling implications for Mexico and the region. This article analyzes the emerging situation in which continued power disparities and a lack of leadership combine to create a context of *acephalous asymmetry*.



Palabras clave:

Relaciones interamericanas, relaciones Estado Unidos-América Latina, política exterior estadounidense, Donald Trump, América Latina.



Key Words:

Inter-American relations, US-Latin American relations, US foreign policy, Donald Trump, Latin America.

La relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en la era Trump¹

Tom Long

Introducción

Tres décadas después del fin de la Guerra Fría, es sorprendente leer encomios a la Doctrina Monroe por parte de altos funcionarios, escuchar amenazas de “una opción militar” contra los países vecinos y presenciar un auge evidente del proteccionismo comercial. Conforme Cuba se despedía de los Castro, el mayor símbolo de la Guerra Fría en la región, Washington parecía haber vuelto a las percepciones maniqueas que caracterizaron la segunda mitad del siglo veinte. A nivel superficial, por lo menos, durante el último año y medio la política estadounidense hacia América Latina ha mostrado signos de ser un “volver al futuro”. En el fondo, la realidad es sin embargo diferente. Por un lado, las políticas de Trump son en efecto y como muchos temían negativas para los países vecinos después de una campaña presidencial que comenzó con ataques vulgares en contra de México y los mexicanos. Por otro lado, con todo y que las políticas del presidente estadounidense a veces parecen ser una vuelta al unilateralismo de antaño, el contexto regional y global se caracteriza por grandes cambios. La combinación del unilateralismo de viejo cuño y el nuevo contexto hemisférico produce una situación novedosa. La política del hemisferio

¹ El autor agradece la ayuda editorial de Marta Sainz, María Constanza García Colomé y Natalia Saltalamacchia Ziccardi.

occidental ha entrado en un periodo, por lo menos a mediano plazo, marcado por una falta evidente de liderazgo —y no solamente por parte de Estados Unidos. Esta falta de liderazgo regional, en combinación con la persistencia de desigualdades de poder, ha caracterizado el escenario interamericano durante el mandato de Trump.

El contexto actual se distingue por lo que llamaré *asimetría acéfala*: aunque Estados Unidos mantiene una importancia única y tiene un gran peso en todos los ámbitos internacionales, el unilateralismo estadounidense va perdiendo, cada vez más, la capacidad de alinear a los suyos. Si el dominio y el control histórico que el vecino país del norte ejerce sobre América Latina han sido muchas veces llevados al extremo en la academia y el discurso popular, hoy en día es claro que incluso los países que se han visto muy seriamente afectados por su tirón gravitacional se encuentran sujetos a una mezcla de fuerzas centrífugas y centrípetas.²

Si, por una parte, el unilateralismo estadounidense ya no es capaz de definir la agenda, por la otra, también es cierto que el multilateralismo se ha debilitado por la acción de múltiples actores a lo largo de los últimos años. El desinterés manifiesto de la administración Trump en las instituciones multilaterales es solamente el golpe más reciente, fuerte sin duda. La política exterior estadounidense dirigida a América Latina se desarrolla sin una visión unificadora respecto a los objetivos y el proceso para llevarla a cabo. Por otro lado, la respuesta latinoamericana a Trump tampoco ha sido coherente, ni a nivel de los países en lo particular, ni a nivel regional. En el pasado, ciertos episodios históricos de militarización unilateral estadounidense provocaron una respuesta de “equilibrio suave” (*soft-balancing*) por parte de los latinoamericanos, que a veces frenaron las tendencias agresivas estadounidenses con éxito;³ sin embargo, este tipo de respuesta todavía no se ha dado en el ámbito actual. Si a Trump muchos le acusan de neoislandista, cabe notar que los grandes países latinoamericanos también pasan por un momento “intros-

² Jorge F. Garzón, “Multipolarity and the Future of Economic Regionalism”, en *International Theory*, vol. 9, núm. 1, marzo de 2017, pp. 101-135.

³ Max Paul Friedman y Tom Long, “Soft Balancing in the Americas: Latin American Opposition to U. S. Intervention, 1898-1936”, en *International Security*, vol. 40, núm. 1, verano de 2015, pp. 120-156.

pectivo”, consumidos por elecciones que son claves por su importancia y por las crisis de toda índole.⁴

En este ensayo primero se examina la política que Estados Unidos ha dirigido hacia la región de América Latina y el Caribe durante el último año y medio; para ello, se separan las acciones concretas de Estados Unidos del remolino cotidiano que supone la retórica trumpista y la reacción mediática. Después, se analiza el contexto en el que se desarrolla la política exterior de los países latinoamericanos; al respecto se argumenta que en el espacio interamericano se registra una suerte de asimetría acéfala. Además, se tratan las consecuencias de esta situación. Finalmente, se presenta la variedad de posiciones latinoamericanas en este nuevo contexto, que afecta de manera desigual a los países de la región.

¿Dieciocho meses de caos?

A nivel retórico y simbólico, el primer año y medio de relaciones entre Estados Unidos y América Latina de la administración Trump ha sido exactamente el desastre que el presidente estadounidense deseaba. Como señalaba desde el inicio de su campaña, la región y México, en particular, fungen como su chivo expiatorio preferido. Desde el punto de vista de Trump, el desempleo, el consumo de drogas, los crímenes de alto perfil y el déficit comercial que experimenta Estados Unidos parecen tener sus raíces al sur del Río Bravo.

Mientras la política exterior estadounidense ha sido aparentemente negativa para América Latina, vale la pena preguntar si sus efectos reales también lo han sido. A principios de 2017, el reconocido profesor Abraham F. Lowenthal argumentó que el nuevo presidente, por poco tradicional que fuera, probablemente conllevaría más continuidades que cambios a nivel político.⁵ Lowenthal tenía de su lado el peso de la evidencia histórica.

⁴ Andrés Malamud, “Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil’s International Rollback”, en *Rising Powers Quarterly*, vol. 1, núm. 2, mayo de 2017, pp. 149-168.

⁵ Abraham F. Lowenthal, “Trump y Latinoamérica”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 17, núm. 1, enero-marzo de 2017, pp. 16-26.

De manera sistemática, a pesar de los cambios de énfasis y de discurso, la política exterior estadounidense se ha caracterizado siempre por una gran inercia; las promesas de campaña se suelen dejar sin cumplir una vez que ha concluido la contienda electoral, y los nuevos presidentes se ocupan de la agenda restante de su predecesor en lugar de adelantar los nuevos proyectos prometidos.

Por desgracia, ante la evidencia de un año y medio de la administración Trump, hay más razones para el pesimismo en torno al cambio de rumbo. Muchas de las preocupaciones más sobresalientes proceden del ámbito de la migración, porque el presidente Trump revocó el estatus legal de los *dreamers* y canceló la protección temporal a docenas de miles de hondureños, salvadoreños y haitianos. Su administración sigue fomentando un contexto político y normativo que promueve un aumento de las deportaciones de todo tipo y alimenta la discriminación contra los ciudadanos latinoamericanos residentes en Estados Unidos. En su totalidad, estos cambios podrían perjudicar a un millón de latinoamericanos de forma directa y reducir las remesas que esos migrantes aportan a cientos de miles de personas. Pocas posturas tradicionales de política exterior afectarían tan seriamente a tantas personas de la región. Más allá del impacto cuantitativo, las políticas de detención y deportación han sido modificadas para permitir la separación familiar y dificultar el proceso de asilo. Mientras tanto, altos funcionarios de la administración cuestionan abiertamente los beneficios de la migración para el país.⁶

En el ámbito comercial, cancelar la participación estadounidense en el ya negociado Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) representó un revés para los modelos de desarrollo de varios países de la región, entre ellos los más dispuestos a colaborar con Estados Unidos. México y Chile esperaban usar el acuerdo transpacífico para modernizar varios aspectos de sus marcos comerciales con Estados Unidos y diversificar sus exportaciones. Si fuese una instancia única, quizás se podría entender el retiro del TPP como la simple evasión de una deci-

⁶ Por ejemplo, John Kelly, véase John Burnett y Richard Gonzales, "John Kelly on Trump, The Russia Investigation and Separating Immigrant Families", en National Public Radio, 10 de mayo de 2018, en <https://www.npr.org/2018/05/10/609478998/jobn-kelly-despite-times-of-deep-frustration-no-regrets-taking-white-house-job> (fecha de consulta: 24 de julio de 2018).

sión polémica; sin embargo, la renuncia forma parte de un patrón generalizado que afecta a la región; se suma a una renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) caracterizada más por la retórica del presidente estadounidense que por una búsqueda de soluciones concretas. Los avances del equipo negociador una y otra vez se han visto amenazados por ataques presidenciales y demandas con poco sentido económico. Aunque es difícil de medir, el impacto en el clima económico mexicano, en particular para la inversión y el desarrollo de las cadenas de producción, ha sido ciertamente negativo.

En el ámbito diplomático interamericano también hay razones de peso para preocuparse. La ausencia de Trump en la Cumbre de las Américas celebrada en Perú en abril de 2018 no fue noticia, dadas las bajísimas expectativas que suscitó esta cumbre. No obstante, cuando a este hecho se suma la ausencia casi completa de funcionarios de nivel superior especializado en Latinoamérica en el Departamento de Estado estadounidense durante el primer año de mandato y la falta de apoyo para la promoción y protección de la democracia a través de instituciones multilaterales regionales —al debilitar la misión de observadores electorales de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Honduras y el trabajo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)—, el efecto es un vacío de liderazgo diplomático. A nivel bilateral, la administración estadounidense ha minado el apoyo de los líderes de países aliados, forzando la cancelación de la visita del presidente mexicano con comentarios inoportunos y sembrando dudas sobre el apoyo para el proceso de paz en Colombia durante una fase crítica de su implementación.

Este vacío de liderazgo en los niveles unilateral, bilateral y multilateral tiene consecuencias. Frente al desplome venezolano —la mayor crisis humanitaria latinoamericana de la posguerra fría— la única respuesta estadounidense ha sido un aumento gradual de sanciones. Los comentarios de Trump sobre las posibilidades de una “opción militar” en Venezuela y la despistada referencia de Rex Tillerson, el entonces secretario de Estado, ponderando la Doctrina Monroe demuestran, más que una estrategia sería estadounidense, falta de cautela y poco respeto a la opinión de los expertos regionales. Sin embargo, los frecuentes traspiés brindan material a las voces más críticas. En la práctica, más que fomentar, los altos mandos de Washington han dificultado la coordinación diplomática regional.

Si bien han faltado respuestas coherentes a los problemas más graves, la administración Trump tampoco ha sabido reconocer o responder a las oportunidades que se le han presentado en la región en una variedad de ámbitos y países. Por ejemplo, frente al cambio de liderazgo en Cuba, Washington está perdiendo importancia debido al regreso a una política punitiva y fallida. Al parecer, la presente administración estadounidense tampoco ha sido capaz de reconocer la valía de la inesperada moderación e independencia del presidente Lenin Moreno de Ecuador, respecto de su antecesor y patrón político, Rafael Correa. En lugar de posicionarse como el campeón de los esfuerzos por combatir la impunidad en Sudamérica y Guatemala, Washington perdió su credibilidad por la falta del apoyo a la comisión anticorrupción en Honduras (MACCIH) y por los ataques del Partido Republicano en contra de la CICIG. Esas críticas y una suspensión provisional de fondos se inspiraron en rumores partidarios de influencia rusa sobre la CICIG, además del hecho de que el presidente guatemalteco se acercara a la administración Trump.

Lo cierto es que las relaciones entre Estados Unidos y América Latina no han sido muy fluidas durante los últimos dos años. Vínculos estrechos se han visto amenazados, mientras el comercio y la inversión se han convertido en rehenes de los albedríos presidenciales. La Casa Blanca comete errores incluso en la diplomacia rutinaria, así es que en lugar de buscar unas “photo opp” con el presidente estadounidense para proyectar una imagen de estadistas como en tiempos pasados, la mayoría de los líderes de la región evitan la cercanía con Trump, dado el riesgo que presenta su tremenda impopularidad en la política interna de las naciones latinoamericanas.

Tendencias trumpistas

¿De dónde proviene este cambio en la política estadounidense? Hay cuatro tendencias especialmente preocupantes que caracterizan la toma de decisiones en temas internacionales en la administración del presidente Trump. Las cuatro han estado presentes desde su campaña y cambios en el equipo de asesores las han reforzado. La primera, Trump ha demostrado un recurrente afán por desprestigiar a las instituciones multilaterales y privilegiar el unilateralismo. Los ataques contra la Organización del

Tratado del Atlántico Norte han sido la expresión más inesperada de esta tendencia, que también ha estado presente en otros ámbitos. Segunda, el presidente favorece a los expertos y las soluciones militares por encima de las opiniones de los civiles expertos. Es particularmente propenso a dejar de lado los consejos de los especialistas en política exterior, una situación que se ha empeorado por los abruptos cambios de personal de alto nivel y las vacantes en las embajadas y la cancillería estadounidenses. Tercera, Trump tiene una obsesión por demostrar públicamente que ha “ganado”, lo cual dificulta las negociaciones sobre la mayoría de los temas interamericanos más importantes. Las victorias que más valora el presidente y sus adherentes más leales son las que cancelan los logros de la administración de Barack Obama. Dicho al margen y como ejemplo más grave a nivel global, estas tres tendencias: privilegiar a ultranza el unilateralismo, favorecer las soluciones militares y cancelar los logros de la administración Obama se sumaron para hundir el acuerdo nuclear con Irán a pesar del apoyo de los aliados europeos, Rusia, China y los expertos de su propio partido y gobierno.

Las mismas tendencias han tenido lugar en las relaciones con América Latina, donde han representado una gran barrera. Dado que estas relaciones suelen lidiar con desafíos transnacionales, ha sido necesaria la búsqueda de compromisos imperfectos. También se requiere paciencia y la aceptación de soluciones parciales que respondan a la complejidad de los temas, que involucran a un gran número de actores no estatales y en los que siempre hay que esperar consecuencias imprevistas. Además, existe una cuarta tendencia que cobra mayor relevancia en las relaciones interamericanas: muchas políticas de la administración estadounidense han sido impulsadas por una profunda corriente de racismo. Cabe decir que ninguna de esas tendencias es exclusiva de Trump, pero su frecuente empleo en forma conjunta ha creado un cambio notable en el rumbo de la política exterior dirigida a América Latina.

La primera tendencia, el desprestigio del multilateralismo, ha debilitado el marco de cooperación hemisférica. En el comercio, se ha manifestado en las repetidas críticas de que el TLCAN fue un mal acuerdo para Estados Unidos, en la renuncia al TPP, en la imposición de aranceles a la importación del acero y en la incertidumbre acerca del apoyo para el marco normativo de la Organización Mundial del Comercio. El

mensaje en todos estos foros es más o menos el mismo: los acuerdos multilaterales permiten que otros países se aprovechen de Estados Unidos. Mientras el multilateralismo intenta crear un clima más predecible, Trump premia la incertidumbre. Para muchos países de la región el mayor incentivo para colaborar con Washington proviene de su enorme mercado, pero la actual administración parece ignorar las consecuencias políticas de terminar el acceso predecible y estable al mismo. A la larga, esta actitud le costará a Estados Unidos en términos de socios y posibilidades de liderazgo.

Las instituciones diplomáticas multilaterales del hemisferio ya habían perdido una gran parte de su centralidad mucho antes de la llegada de Trump a la Casa Blanca, pero el declive está asumiendo nuevas dimensiones. Después de un breve intento de trabajar en el marco de la OEA, ahora Estados Unidos lleva a cabo su propia política contra Venezuela, emparejada con exhortaciones ocasionales de que la región debe seguir la línea estadounidense. Aún más, la administración Trump frenó el esfuerzo de promoción de la democracia de la OEA después de las polémicas elecciones en Honduras;⁷ no sin precedente, por supuesto. Sin embargo, mientras la Carta Democrática Interamericana había perdido algo de fuerza debido a su aplicación inconsistente, las misiones de observación electoral mantenían mucha credibilidad. Actualmente, el apoyo estadounidense para esta piedra angular de la promoción de la democracia está puesto en duda.

La segunda tendencia tiene que ver con las políticas de la administración Trump que no valoran las opiniones de expertos civiles regionales; según estas políticas, tienen primacía las soluciones militares. El oficial con mayor experiencia en América Latina en esta administración es el general John Kelly, extitular del Comando Sur del Departamento de Defensa. Mientras algunos observadores esperaban que Kelly lograra un ma-

⁷ Los resultados de las elecciones hondureñas de noviembre 2017 fueron fuertemente cuestionados tanto por hondureños como observadores internacionales. Las elecciones incluyeron por primera vez la reelección presidencial, un tema que contribuyó a un golpe de Estado en 2009. Dado un voto muy cerrado y las irregularidades en el conteo, la OEA oficialmente cuestionó el proceso y resultado de las elecciones. Sin embargo, Estados Unidos aceptó la reelección del presidente Juan Orlando Hernández a pesar del informe de la OEA.

nejo más ordenado de la Casa Blanca, el mayor impacto en las políticas interamericanas parece deberse a que Kelly refuerza las tendencias de mano dura en los temas de migración, crimen transnacional y política de drogas. La anulación del estatus migratorio de protección temporal (TPS, por sus siglas en inglés) para unos trescientos mil latinoamericanos fue directamente en contra de la opinión de diplomáticos profesionales, quienes advirtieron que como consecuencia podría haber mayor inestabilidad en los países afectados.⁸ Dado que el plan del muro fronterizo no ha avanzado, Trump insistió (parece ser sin consultas previas) en la militarización de la frontera sur. Por el momento, el impacto se ha limitado a la presencia de un número reducido de elementos de la Guardia Nacional, pero el presidente entretiene la idea de militarizarla. Trump también ha sugerido medidas más fuertes frente a los carteles mexicanos, las caravanas de migrantes centroamericanos y las *maras* transnacionales como la MS-13. La resistencia a las opiniones civiles de expertos se presenta también en otros ámbitos. Su insistencia de enfocarse en el monto del déficit comercial en las negociaciones sobre el TLCAN va en contra de casi todo consenso económico; de hecho, los oficiales del Departamento de Estado han sido excluidos del equipo estadounidense de negociación en importantes reuniones bilaterales.

La tercera tendencia ha sido muy comentada en términos generales: un presidente que construyó su personalidad pública en el mundo de la telerrealidad tiende a buscar el mayor impacto mediático de sus acciones sin enfocarse demasiado en los detalles y en las consecuencias de sus políticas. En el discurso político resulta difícil comunicar las complejidades, así es que este enfoque enfatiza la narrativa simplista de ganadores y perdedores. El presidente Trump, como él mismo repite, siempre está entre los ganadores; en este contexto, reclama victorias que puede anunciar y elude las derrotas de alto perfil. Ninguna derrota amenaza tanto su autopercepción de ganador como la promesa de campaña de construir un muro fronterizo. A pesar de lo absurdo que resulta *prima facie* su demanda de que México pague por el muro, el

⁸ Nick Miroff, Seung Min Kim y Joshua Partlow, "U.S. Embassy Cables Warned against Expelling 300 000 Immigrants. Trump Officials Did It Anyway", *The Washington Post*, 8 de mayo de 2018.

presidente necesita proclamar una victoria al respecto. Las políticas punitivas contra Cuba también parecen originarse en la necesidad de reclamar cualquier victoria, especialmente una que derrumbe un logro del Partido Demócrata. La lenta reconciliación con Cuba fue apoyada por una mayoría abrumadora de expertos y el público en general. Trump no gana nada con deshacerla más que el simple hecho de poder decir que ha revertido el esfuerzo de su predecesor.

Por último, uno no debe de ignorar la presencia del prejuicio étnico y racial como un factor en las políticas de la administración. Notable desde el primer discurso de la campaña de Trump, actualmente este prejuicio étnico está presente en la política “interméstica” y en la política exterior. Este prejuicio se ve más claramente en la política migratoria, con respecto a la cual el mismo presidente Trump dijo públicamente que los migrantes centroamericanos “no son personas, son animales”.⁹ En este contexto aludió a las *maras*, pero en el pasado frecuentemente ha vinculado a una gran parte de la migración latinoamericana con la actividad criminal, a pesar de la evidencia de que las *maras* fueron producto de la deportación y no de la inmigración.¹⁰ Por su parte, Kelly había dicho unos días antes —contra toda evidencia— que los centroamericanos no son capaces de integrarse a la sociedad moderna estadounidense. Este señalamiento tenía como objetivo justificar un cambio de política que permite la separación familiar de los migrantes detenidos por las autoridades estadounidenses. La política finalmente provocó gran oposición entre el público estadounidense y también fue derribada por el sistema judicial.

En suma, México y los mexicanos y centroamericanos residentes en Estados Unidos fungen como el “otro constitutivo” más cercano para la base nacionalista de Trump. Mientras China puede ser el desafío mayor y el espectro de terrorismo del Estado Islámico el más espantoso, la misma proximidad de México y Centroamérica les ha convertido en la alteridad más recurrida por el habitante de la Casa Blanca. Aun cuando esta ten-

⁹ Véase Julie Hirschfield Davis, “Trump Calls Some Unauthorized Immigrants ‘Animals’ in Rant”, *The New York Times*, 16 de mayo de 2018.

¹⁰ Ana Arana, “How the Street Gangs Took Central America”, en *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 3, mayo-junio de 2005, pp. 98-110.

dencia tiene una larga historia en las relaciones interamericanas, en la que los latinoamericanos recibieron muchas veces un trato de niños, bárbaros o generalmente incapaces de autogobernarse, resulta un cambio muy notable en comparación con la política del gobierno anterior.

Respuestas latinoamericanas y la asimetría acéfala

En su totalidad, el efecto de las cuatro tendencias mencionadas produce una falta de viabilidad para el liderazgo de Estados Unidos en las relaciones interamericanas. En un contexto asimétrico, ¿qué pasa cuando la mayor potencia deja de liderar? La asimetría no deja de existir por la ausencia de liderazgo, pero el orden interestatal regular sí se perturba cuando el país grande se retira (parcialmente) del escenario. Lo más obvio es que se crean oportunidades para otros Estados y agendas. Sin embargo, liderar desde una posición secundaria requiere inversión, mucha voluntad política y algunos objetivos en torno a los cuales se pueda alcanzar consensos.¹¹ En la actualidad, ningún Estado del hemisferio demuestra poseer este conjunto de factores. En la práctica, surge un contexto internacional de asimetría acéfala.

¿Cómo surgió esta situación? Primero, merece la pena detenerse brevemente en el concepto de *asimetría* a nivel histórico y teórico. Ya fuese por acuerdo o como reacción en contra de las políticas de Washington, los países latinoamericanos se vieron forzados a tener en cuenta las opiniones de Estados Unidos en sus posicionamientos internacionales a lo largo del último siglo. En la mayoría de los casos, estas decisiones no fueron determinadas por Estados Unidos, pero como rayos de luz pasando por un agujero negro, las políticas exteriores de los países latinoamericanos se plegaron ante el peso del gran país. Cada vez que Washington anunciaba sus prioridades incidía en la agenda interamericana; así, el peso estadounidense afectó la formación de los intereses de los propios

¹¹ T. Long, "The US, Brazil and Latin America: The Dynamics of Asymmetrical Regionalism", en *Contemporary Politics*, vol. 24, núm. 1, 2018, pp. 113-129.

países latinoamericanos, las opciones consideradas factibles y las estrategias latinoamericanas para perseguir estos intereses.¹²

Las asimetrías todavía marcan las relaciones interamericanas dado que en términos de capacidades materiales de poder, no se ha vivido aún un cambio de era.¹³ El Producto Interno Bruto (PIB) estadounidense supera al brasileño por un múltiplo de 10 y al mexicano por un múltiplo de 18. Estos números brutos subestiman la plétora de ventajas materiales que amasa Estados Unidos. La diferencia en capacidades importa porque dan forma a la estructura de las relaciones interamericanas, especialmente para los países más vinculados al mercado y la sociedad estadounidense, o sea, los países más cercanos. Actualmente, el peso gravitacional estadounidense sigue siendo el mayor del continente (y del mundo), pero otros centros de poder alternativos han crecido; de ellos, China es el ejemplo más evidente. Las capacidades materiales constituyen la base del poder potencial de un país, pero el ejercicio del poder —y eso incluye la coerción— ocurre en un contexto social.¹⁴ El peso de Washington brinda oportunidades para liderar, pero la formación de los intereses nacionales latinoamericanos se ha ido independizando cada vez más por la creciente importancia que han cobrado otros actores en el contexto internacional y porque ha aumentado la necesidad de responder a demandas públicas en escenarios más democráticos a nivel interno.

El internacionalista Brantly Womack ha desarrollado una explicación de las relaciones internacionales basada en el concepto *asimetría*.¹⁵ En general, en una región tan asimétrica como las Américas, lo más frecuente es que el país más grande mantenga un papel de liderazgo, incluso de forma pasiva. Tiene la capacidad de pagar los costos y, por su posición, recolectar mayores beneficios. La asimetría no funciona como un imperio,

¹² T. Long, *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

¹³ T. Long, "The United States and Latin America: The Overstated Decline of a Superpower", en *The Latin Americanist*, vol. 60, núm. 4, diciembre de 2016, pp. 497-524.

¹⁴ Michael Barnett y Raymond Duvall, "Power in International Politics", en *International Organization*, vol. 59, núm. 1, invierno de 2005, pp. 39-75.

¹⁵ Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships*, Nueva York, Cambridge University Press, 2016.

ya que los costos de dominar son muy altos; en su lugar, se produce un intercambio: los Estados secundarios son deferentes ante los intereses estratégicos del país grande y, a cambio, éste asegura que se respetarán ciertos límites al uso de su poder. Para desempeñar este papel, es preciso que el país grande reconozca la independencia y los derechos de los demás. Esta situación ha sido implícitamente reconocida por internacionalistas mexicanos como Mario Ojeda y Lorenzo Meyer cuando explicaron cómo los líderes del PRI sostuvieron una política exterior que demostraba autonomía sin enfrentarse con Washington en los temas geopolíticos centrales de la Guerra Fría. Existía un amplio espacio para la autonomía y la influencia, pero no era infinito. Los límites negativos existen todavía en términos de incentivos estructurales. El sistema internacional premia ciertas actitudes y modelos más que otros. Sin embargo, actualmente, para coordinar acciones positivas la agenda estadounidense es mucho menos clara de lo que había sido en cualquier momento desde la década de 1930.

En un sistema asimétrico, cuando el país grande no funge como líder, se abren posibilidades de liderazgo para otros Estados. Hasta cierto punto, eso es lo que consiguió Brasil durante los años en los que la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) era fuerte. No obstante, en la actualidad no hay quién defina la agenda para impulsar proyectos de cooperación regional; en Sudamérica, la profunda crisis de la Unasur ejemplifica esta realidad, con Brasil suspendiendo su participación en la organización que tanto se esforzó en crear. Durante muchos años, la creación de instituciones regionales figuraba entre los principales objetivos de la política exterior brasileña; hoy, la corrupción en ese país eclipsa la agenda regional y derrumba a sus presidentes.

No es sólo Brasil; todos los países de la región que son posibles candidatos para organizar respuestas conjuntas regionales se encuentran afectados por desafíos en el ámbito nacional. El panorama se ha visto complicado por el calendario electoral. Varias de las elecciones del último año revisten un carácter trascendental. Brasil se consume en una crisis política en la que el presidente, profundamente débil, carece de influencia regional. Es probable que las elecciones brasileñas de octubre de 2018 provoquen un cuestionamiento público de su entera clase política. En México, las elecciones de julio de 2018 han traído consigo

un gran desafío al sistema de partidos y la victoria histórica para la izquierda con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador y su joven partido político, Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). En Colombia, las elecciones de mayo y junio de 2018 se centraron en la posibilidad de echar atrás la decisión generacional de negociar la paz. Mientras tanto, la crisis en Perú provocó la destitución de un presidente proliberal y también debilitó la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Lima, cuyo tema oficial fue la lucha contra la corrupción. Argentina, sin elecciones pendientes, podría ser el principal candidato para el liderazgo regional, pero el presidente Mauricio Macri muestra simpatías hacia Trump. Al mismo tiempo, el prometido retorno al crecimiento en el país sudamericano se ha estancado y la popularidad personal de Macri declina ante la ola inflacionaria. No es de sorprender entonces que Chile, país de relativa estabilidad, dirija la mirada hacia el este más que hacia sus propios vecinos.

Política exterior en la era de la asimetría acéfala

Las políticas de Trump y la asimetría acéfala afectan a todos los países de América Latina, aunque no de igual manera. Desde hace ya varios años surgió una división notable en el panorama interamericano. La mayoría de los países ha adoptado una estrategia de minimizar los daños y esperar; sin embargo, la capacidad de responder diverge según el modelo previo de inserción internacional del país en el orden internacional liberal. Importa si la inserción internacional del país se ha concentrado en las relaciones con Estados Unidos o si ha sido difusa, y si se encuentra más institucionalizada o si opera de manera *ad hoc* en los temas de mayor relevancia con esta potencia. La difusión se refiere a tener relaciones de importancia similar con una variedad de países. El Cuadro 1 presenta una matriz que produce cuatro tipos generales (*idealtypus*), aunque ambos ejes se entenderían mejor como un espectro y no como categorías excluyentes. Las categorías se refieren al patrón general de inserción internacional y no sólo a la existencia de un acuerdo comercial con Estados Unidos.

Cuadro 1. Grado de formalidad en la relación con Estados Unidos

		Institucionalizado	<i>Ad hoc</i>
Inserción internacional	Concentrado	México	Honduras
	Difuso	Chile	Brasil

Es importante notar que estas categorías son una simplificación y que, en realidad, el patrón podría ser diferente según el tema del que se trate. Por ejemplo, México es un país con una relación económica institucionalizada con Estados Unidos; sin embargo, la situación de sus nacionales indocumentados en este país responde a una lógica más bien *ad hoc*. Por otro lado, Honduras tiene un acuerdo comercial con Estados Unidos, pero el énfasis más importante ha sido el apoyo político, el cual responde a una lógica más *ad hoc*.

No es de sorprender que un país con un modelo de inserción internacional más concentrado en las relaciones con Estados Unidos se encuentre en una posición más vulnerable.¹⁶ No obstante, el grado de institucionalización de las relaciones importa porque las instituciones generan un blindaje de protección legal. También, las relaciones institucionalizadas gozan de una red más influyente de apoyo dentro de Estados Unidos que permite formar alianzas y ejercer presión, como en el caso del TLCAN.¹⁷ Cuando esta inserción es más *ad hoc*, existen menos recursos para resistir cambios

¹⁶ Jorge Alberto Schiavon Uriegas, “La teoría de la interdependencia”, en J. A. Schiavon Uriegas, Adriana Sletza Ortega Ramírez, Marcela López Vallejo Olvera y Rafael Velázquez Flores (eds.), *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, 1a. ed., Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/El Colegio de San Luis/Universidad Autónoma de Baja California/Universidad Autónoma de Nuevo León/Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2014, pp. 271-286; Jorge Chabat, “Mexico’s Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence”, en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico – U.S. Relations*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1997, pp. 33-47; Guadalupe González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en *Foro Internacional*, núm. 166, octubre-diciembre de 2001, pp. 619-671.

¹⁷ T. Long, “Coloso fragmentado: la agenda ‘interméstica’ y la política exterior Latinoamericana”, en *Foro Internacional*, núm. 227, enero-marzo de 2017, pp. 5-54.

abruptos; la influencia entonces se basa más en las relaciones personales. Esto da pie a situaciones de incertidumbre.¹⁸

Conclusiones

¿Cómo afecta la asimetría acéfala las relaciones más institucionalizadas y las instituciones multilaterales en general? En la literatura clásica institucionalista, autores como Robert O. Keohane enfatizan que las instituciones internacionales pueden seguir en marcha sin una potencia hegemónica siempre que rindan beneficios para la mayoría de los actores.¹⁹ Así, es muy probable que las instituciones multilaterales continúen existiendo. Sin embargo, las instituciones tienden a congelar un conjunto de intereses y de prácticas; mientras la situación externa cambia, a las instituciones les cuesta evolucionar sin un liderazgo determinado. A nivel nacional, los institucionalistas históricos se refieren a un proceso de “ir a la deriva”.²⁰ El secretario general de una organización internacional puede hacer ajustes, pero sus capacidades están al final muy limitadas. Sin el compromiso de los Estados clave, las instituciones interamericanas irán a la deriva, cumpliendo tareas útiles rutinarias, pero desvinculadas de los nuevos problemas.

Al nivel más básico, la política exterior de Trump hacia América Latina carece de coherencia estratégica. Los países y líderes que han apoyado al presidente y a los intereses estadounidenses no han recibido un buen trato, ni mucho menos beneficios concretos. El presidente mexicano intentó construir una relación con Trump durante y después de la campaña electoral estadounidense; a cambio, México recibió ataques vía Twitter, incertidumbre constante acerca del TLCAN y un endurecimiento de la política migratoria. México ha hecho grandes aportes para reducir la migración

¹⁸ Un ejemplo de ello es el notable y costoso esfuerzo del presidente francés Macron para conseguir apoyo para el tratado nuclear con Irán que fracasó.

¹⁹ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

²⁰ Kathleen Thelen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 2, núm. 1, junio de 1999, pp. 369-404.

centroamericana en tránsito, pero el presidente estadounidense ha seguido culpando a su vecino del sur. En Honduras, Juan Orlando Hernández recibió un breve apoyo de Trump frente a cuestionamientos serios sobre las elecciones presidenciales. Hernández lo había apoyado frente a la condena internacional por el traslado de la embajada estadounidense a Jerusalén; no obstante, a pesar de este apoyo, el Department of Homeland Security canceló el estatus protegido de más de cincuenta mil inmigrantes hondureños, el mismo trato que habían recibido países menos alineados. Más al sur, Macri prestó su apoyo (e incluso amistad) a Trump; sin embargo, no parece que eso le vaya a ayudar a conseguir el apoyo financiero necesario para frenar una caída en el valor del peso argentino.

Incluso si se llevan a cabo grandes esfuerzos, los patrones asimétricos son difíciles de cambiar para los países con mayor concentración de relaciones con Estados Unidos. En este sentido, la combinación de la asimetría acéfala y las políticas de Trump crean un dilema para la política exterior: las instituciones multilaterales importan más que nunca, pero son también más difíciles de crear.