



# La relación Estados Unidos– América Latina: 30 años



**Bruno Binetti y Michael Shifter\***

*Diálogo Interamericano*

---

*A pesar de la proximidad geográfica y los lazos históricos, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina hoy son cordiales pero distantes. Desde hace tiempo no existe una agenda compartida ni discusiones a nivel hemisférico sobre los problemas más apremiantes, como la respuesta a la COVID-19, el deterioro de la democracia, el cambio climático y la cooperación económica.*

La falta de dinamismo del vínculo no es nueva. Desde comienzos del siglo XXI, cambios políticos en América Latina -como el ascenso de la izquierda en muchos países- han alejado a la región de Washington. Por su parte, Estados Unidos prioriza otras áreas del mundo, como Medio Oriente y crecientemente Asia, y solo mira hacia el sur cuando estallan crisis con impacto doméstico, como la migración en la frontera con México.

También se produjeron transformaciones a nivel global. El ascenso de China y su creciente presencia diplomática y económica en América Latina marcaron un cambio de época: por primera vez en un siglo Estados Unidos no es la potencia indiscutida en la región. La influencia de Washington sigue siendo

---

\* Michael Shifter es presidente del Diálogo Interamericano. Bruno Binetti es investigador no residente del Diálogo Interamericano y candidato de doctorado en la London School of Economics.

considerable, especialmente en México y Centroamérica, pero parece ir en declive.

En este artículo analizaremos las últimas tres décadas de relación entre Estados Unidos y América Latina, destacando cambios y continuidades que ayuden a entender la situación actual. A grandes rasgos, la cooperación hemisférica tuvo un auge al terminar la Guerra Fría, pero durante los 2000 comenzó un estancamiento que se mantiene hasta hoy.

## El optimismo de la “era neoliberal”

Tras la caída de la Unión Soviética, un Estados Unidos fortalecido y confiado impulsó una agenda hemisférica basada en la promoción de la democracia liberal y el libre mercado. Muchos países latinoamericanos se sumaron con entusiasmo: querían consolidar sus frágiles democracias y buscaban dejar atrás la “década perdida” de los años 80, signada por la inestabilidad económica y las crisis de deuda. Líderes cercanos a Washington ganaron el poder en casi toda la región.

El resultado fue la difusión del llamado Consenso de Washington, basado en la liberalización del comercio, la desregulación financiera, las privatizaciones de activos públicos y, en términos generales, una reducción del rol del Estado en la economía. En 1992, con apoyo bipartidista en Estados Unidos, se firmó el Acuerdo

de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con México y Canadá. Para los presidentes George H. W. Bush y Bill Clinton, el acuerdo generaría oportunidades de negocios para las empresas estadounidenses y potenciaría el desarrollo en México, reduciendo la emigración. Tal era la confianza en los beneficios del libre comercio que, tras la firma del NAFTA, Clinton reflató la idea de Bush padre de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Además del liberalismo económico, el segundo pilar de la cooperación hemisférica durante los años 90 fue la democracia. En contraste con la época de la Guerra Fría, cuando en nombre del combate al comunismo Washington apoyó dictaduras en la región, se instaló la idea de que la preservación de la democracia no era solo un tema doméstico, sino una responsabilidad colectiva. La Organización de Estados Americanos (OEA) cobró nuevo protagonismo en este marco como institución dedicada a la defensa de valores comunes como la democracia y los derechos humanos.

En 1994 (tres años después de la primera Cumbre Iberoamericana), Clinton fue anfitrión en Miami de la primera Cumbre de las Américas, donde los presidentes se reunieron bajo el lema “Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”, todo un símbolo de la época. En 2001, ya bajo el gobierno de George W. Bush y tras la experiencia

autoritaria en Perú bajo Alberto Fujimori, se firmó la Carta Democrática Interamericana. La Carta formalizó todas las resoluciones y protocolos de la OEA para la defensa colectiva de la democracia, incluyendo sanciones para países que retornen al autoritarismo.

Tras la caída de la Unión Soviética, un Estados Unidos fortalecido y confiado impulsó una agenda hemisférica basada en la promoción de la democracia liberal y el libre mercado. Muchos países latinoamericanos se sumaron con entusiasmo.

La política de los Estados Unidos hacia el único autoritarismo de la región, Cuba, fue de aislamiento y presión con la esperanza de que el régimen castrista caería sin el apoyo soviético. En 1996, con la anuencia de Clinton y el apoyo de la comunidad cubana de Florida, el Congreso estadounidense codificó por ley el embargo comercial contra la isla, haciéndolo más difícil de revertir.

Finalmente, durante la posguerra fría aumentó la importancia de la lucha contra el narcotráfico dentro

de la agenda de Estados Unidos hacia América Latina. La “guerra contra las drogas”, lanzada por el presidente Nixon, se había extendido a América Latina. En 1989, por ejemplo, Bush padre ordenó la invasión de Panamá para expulsar al dictador Manuel Noriega, antiguo colaborador de la CIA acusado de narcotráfico. En 2000, Clinton negoció el Plan Colombia, mediante el cual Estados Unidos otorgaría 10.000 millones de dólares en asistencia a Colombia hasta 2015 para combatir a las guerrillas, vinculadas al tráfico de drogas.

## La división de los años 2000

Los primeros meses del gobierno de George W. Bush sugerían la continuidad del enfoque hacia América Latina iniciado por su padre y mantenido por Clinton. Ex gobernador de Texas, el primer viaje oficial de Bush hijo como presidente fue a México, y no a Canadá como era costumbre. Durante su viaje, el presidente apoyó la reciente democratización mexicana y prometió una nueva era de cooperación en asuntos económicos, migratorios y de seguridad.

Ese optimismo terminó el 11 de septiembre de 2001, el día de los atentados en Nueva York y Washington y, casualmente, el de la firma de la Carta Democrática Interamericana. La firma unánime de la Carta, y la invocación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) por primera vez en

la historia en solidaridad con Estados Unidos, muestran la fortaleza de los vínculos en esta época.

A partir de entonces, sin embargo, la prioridad absoluta de la Administración Bush pasó a ser la guerra contra el terrorismo en Medio Oriente y las invasiones de Afganistán e Irak. América Latina nunca recuperaría la importancia que tuvo para Estados Unidos durante los años 90. Dada la historia de intervenciones de Estados Unidos en la región durante el siglo XX, varias hechas en nombre de la democracia, no es sorprendente que el unilateralismo de la Administración Bush haya generado particular rechazo en América Latina.

El distanciamiento entre Estados Unidos y América Latina se acentuó más aún debido al ascenso de líderes de izquierda en la región, que buscaban una política exterior más autónoma y diversificada. Para entonces, las reformas promercado estaban mostrando sus límites, y el aumento de la pobreza y la desigualdad en muchos países resaltaron la importancia de la “cuestión social”.

Los gobiernos de izquierda de América del Sur (algunos moderados y otros más radicales) pudieron responder a estas demandas sociales debido al auge de las materias primas generado por la demanda de China. Casi de repente, a partir de 2003 las exportaciones suramericanas de petróleo, soja, cobre, hierro y otras commodities

se dispararon en cantidad y precio, alimentando un boom económico.

La confluencia de estos tres factores —unilateralismo en Estados Unidos, ascenso de la izquierda latinoamericana y crecimiento económico en la región— tensionaron los vínculos. La cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, de 2005 escenificó el mal clima y marcó el final de la iniciativa del ALCA, resistida por varios países y también dentro de Estados Unidos.

Dada la historia de intervenciones de Estados Unidos durante el siglo XX, varias hechas en nombre de la democracia, no es sorprendente que el unilateralismo de la Administración Bush haya generado particular rechazo en América Latina.

Sin dudas, el más célebre de los líderes izquierdistas anti-estadounidenses fue Hugo Chávez, presidente de Venezuela desde 1999 hasta su muerte en 2013. Fortalecido por la bonanza petrolera, Chávez se propuso crear un polo de países contrarios a Washington al que se sumaron Cuba y eventualmente

Bolivia, Ecuador y algunos países caribeños. Al confrontar directamente con el venezolano y apoyar un golpe en 2002, la Administración Bush solo reforzó el liderazgo de Chávez.

Al mismo tiempo, otros países mantuvieron buenas relaciones con Washington en este tiempo. Por ejemplo, la Administración Bush firmó tratados de libre comercio con Centroamérica, Chile, Colombia y Panamá. En Colombia, además, el presidente Álvaro Uribe abrazó la agenda de Bush e incorporó al Plan Colombia en la guerra contra el terrorismo.

Por otra parte, la situación colombiana mostró los límites de la “guerra contra las drogas” de Washington. El apoyo de Estados Unidos permitió al Estado colombiano recuperar territorios y debilitar a los cárteles de droga y a los grupos armados. Pero no sirvió para reducir el flujo de drogas hacia Estados Unidos, porque los grupos criminales se adaptaron trasladando parte de sus operaciones a México y Centroamérica. En los años siguientes, este sería un nuevo motivo de preocupación para la Casa Blanca.

## Los intentos de Obama

Aunque sus prioridades eran otras, el presidente Barack Obama intentó devolver a las relaciones con América Latina una estabilidad y un tono positivo que habían perdido bajo su predecesor. Su Administración tuvo

iniciativas puntuales que fueron bien recibidas, pero que no cambiaron sustancialmente el vínculo. Bajo Obama también se profundizó la polarización social y política en Estados Unidos, que había comenzado bajo Bush, y la radicalización de parte del Partido Republicano. La búsqueda de consensos se hizo imposible y las instituciones estadounidenses se volvieron cada vez más disfuncionales.

Bajo la presidencia de Donald Trump se exacerbó la tendencia estadounidense de preocuparse por América Latina solo en temas de impacto electoral. Trump utilizó a México como chivo expiatorio en dos asuntos cruciales para sus votantes: la inmigración y el comercio.

La preocupación de Washington por la inmigración desde el sur se mantuvo con Obama, aunque cambió de foco. Para 2010 el porcentaje de mexicanos entre los nuevos inmigrantes indocumentados había caído, pero subía el número de ciudadanos de países del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) que intentaban ingresar a los Estados

Unidos. Muchos de ellos huían de la espiral de violencia en la que estaban sumidos sus países y de la falta de oportunidades económicas.

A nivel doméstico, Obama aceleró las deportaciones de inmigrantes indocumentados, pero también protegió a quienes habían emigrado de jóvenes (mediante el programa DACA). Asimismo, lanzó la “Alianza para la Prosperidad”, un plan para abordar las “causas profundas” de la emigración desde el Triángulo Norte. El objetivo de la Alianza, coordinada por el entonces vicepresidente Joe Biden, era proveer asistencia a los países en materia de desarrollo económico y Estado de derecho.

Rápidamente, sin embargo, el proyecto se estancó debido a la falta de interlocutores confiables en la región: en ocasiones las élites políticas y económicas son cómplices (o causantes) de los serios problemas de inseguridad, corrupción, violencia y exclusión que afectan al Triángulo Norte. Años después, el mismo problema obstaculizaría los intentos de Biden, ya como presidente, de reflotar la Alianza.

La decisión más trascendente de Obama hacia América Latina fue la normalización de las relaciones diplomáticas con Cuba. Ya en su segundo mandato, el presidente admitió que la política de aislamiento y castigo a la isla (vigente desde 1962) había fracasado y le brindaba excusas

a la dictadura cubana para justificar su propio fracaso. El objetivo de largo plazo de Obama era aumentar los contactos económicos, sociales y culturales entre Estados Unidos y Cuba para fortalecer a las clases medias de la isla.

Bajo Obama, además, Estados Unidos respaldó el proceso de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En 2015 el Plan Colombia fue reemplazado por un programa de asistencia para la implementación del acuerdo de paz, bautizado “Paz Colombia”. La Administración Obama admitió las limitaciones del enfoque punitivo contra el narcotráfico, pero hizo poco por cambiar las políticas antidroga de Washington en América Latina.

## Los años de Trump

Bajo la presidencia de Donald Trump se exacerbó la tendencia estadounidense de preocuparse por América Latina solo en temas de impacto electoral. En particular, el presidente Trump utilizó a México como chivo expiatorio en dos asuntos cruciales para su base de votantes: la inmigración y el comercio.

En materia migratoria, Trump prometió frenar la migración desde México con la construcción de un muro fronterizo, pero tuvo que contentarse con reforzar barreras construidas por sus antecesores. La retórica racista del presidente, que llamó a los migrantes

mexicanos “criminales y violadores”, se complementó con un endurecimiento de las políticas migratorias que agravó las violaciones a los derechos humanos en la frontera, incluyendo la separación de familias, la detención de menores y la negativa a considerar peticiones de asilo.

La guerra comercial entre Estados Unidos y China benefició en el corto plazo a algunas exportaciones latinoamericanas, pero planteó serias dudas sobre el futuro de la inserción internacional de la región.

En cuanto al comercio, Trump responsabilizó a México de la desindustrialización de Estados Unidos. Fiel a su estilo, el presidente amenazó a Canadá y México, dos aliados tradicionales, para conseguir la renegociación del NAFTA. El nuevo acuerdo, bautizado USMCA, trajo pocos cambios sustantivos, pero le permitió a Trump declarar victoria en un tema importante para su base electoral.

A pesar de la agresividad de Trump, el gobierno del izquierdista Andrés Manuel López Obrador fue un socio confiable. Por ejemplo, López Obrador aceptó todas las condiciones de Trump

en la renegociación del NAFTA y militarizó la frontera de México con Guatemala para impedir el paso de migrantes centroamericanos en camino hacia Estados Unidos.

Desde luego, el presidente mexicano no fue el único que encontró conveniente el estilo transaccional de Trump. A cambio de ceder en temas centrales para Trump y no responder a sus agresiones, muchos líderes latinoamericanos consiguieron el silencio de la Casa Blanca en temas como derechos humanos y corrupción. La idea del “consenso democrático” imaginado en los 90 había terminado. En Centroamérica, por ejemplo, presidentes cercanos a Washington atacaron la independencia judicial, la sociedad civil y la prensa independiente con la complicidad de la Administración Trump.

Los regímenes de Cuba, Nicaragua y Venezuela no tuvieron tanta suerte, debido a su orientación ideológica y relevancia para la base republicana de Florida. Trump prohibió la compra de petróleo venezolano, restauró muchas de las sanciones contra Cuba levantadas por Obama, e incluso amenazó con una invasión para expulsar a Nicolás Maduro, sucesor de Chávez que había desmantelado lo poco de democracia que quedaba en Venezuela.

La Administración republicana coordinó el reconocimiento de casi 60 países al líder opositor Juan Guaidó

como presidente, pero la estrategia de “máxima presión” no sirvió para derribar a Maduro, que es respaldado por Rusia y China. La Casa Blanca tampoco hizo mucho por ayudar a los más de 4 millones de personas que emigraron de Venezuela entre 2015 y 2020, huyendo del colapso económico y social del país.

Finalmente, América Latina se vio afectada por la ofensiva de Trump contra Pekín. La guerra comercial entre Estados Unidos y China benefició en el corto plazo a algunas exportaciones latinoamericanas, pero planteó serias dudas sobre el futuro de la inserción internacional de la región. Muchos países preferirían mantener buenas relaciones con ambas superpotencias, pero esto podría ser imposible si el mundo regresa a una situación parecida a la de la Guerra Fría.

## Los múltiples desafíos de Biden

Joe Biden recibió una situación crítica al asumir la presidencia en enero de 2021. La democracia estadounidense acababa de superar (por poco) la crisis generada por las falsas denuncias de fraude del expresidente Trump, que culminaron en el asalto al Capitolio en Washington DC. La pandemia seguía haciendo estragos y la recuperación económica era incierta.

Desde el comienzo, las prioridades de la Administración fueron el combate a la pandemia y la recuperación

económica, con un ambicioso programa de reformas. Lejos de abandonar la competencia geopolítica con China, Biden la convirtió en el eje central de su política exterior. La necesidad de responder con más fuerza al desafío militar, económico y tecnológico de Pekín es tal vez una de las pocas áreas de coincidencia entre demócratas y republicanos.

Biden nombró un equipo de funcionarios competente y conocedor de América Latina, y prometió que su agenda hacia la región estaría basada en la promoción de la democracia y la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, el hemisferio seguirá ocupando un lugar muy secundario debido a los obstáculos políticos en Estados Unidos y la falta de interlocutores confiables en América Latina. Con una mayoría exigua en el Congreso y muchos frentes abiertos, Biden no pretende gastar capital político en América Latina.

Como sus antecesoras, entonces, la política de la Administración Biden hacia la región se limita a reaccionar cuando estallan crisis con impacto doméstico en Estados Unidos.

El plan de abordar las “causas profundas” de la emigración desde el Triángulo Norte (reflotando la Alianza para la Prosperidad de Obama) encalló rápidamente: los presidentes de Honduras, Guatemala y El Salvador saben que mejorar el Estado de derecho recortaría su poder. Aunque

Biden terminó con algunas prácticas violatorias de los derechos humanos en la frontera, la política de la Casa Blanca sigue siendo la represión para disuadir a nuevos emigrantes.

Sin una visión más articulada, y acompañada con el presupuesto apropiado, va a ser difícil para Washington competir con la presencia de China en la región.

Esta política represiva contra la inmigración está destinada al fracaso, dada la desesperante situación de muchas personas en Centroamérica y México, y la creciente demanda de trabajadores poco calificados en Estados Unidos. Con más de 10 millones de inmigrantes indocumentados viviendo en Estados Unidos, solo una reforma migratoria amplia y con apoyo bipartidista podría comenzar a ordenar la situación. Es notable también la pasividad de la Casa Blanca ante el desastre de Haití, país arrasado por la violencia y el caos, y su decisión de deportar a miles de migrantes haitianos, que no tiene ninguna capacidad de recibirlos.

Como ya sucedió con Obama y Trump, bajo Biden Estados Unidos parece haberse resignado a imponer sanciones económicas contra líderes y funcionarios latinoamericanos

acusados de narcotráfico, corrupción y violaciones a los derechos humanos. Sin un plan coherente, sin embargo, estas sanciones son prácticamente simbólicas. En Cuba, las restricciones económicas impuestas por Trump siguen en vigor, y Estados Unidos reaccionó con cautela al estallido de protestas en julio de 2021.

Por otra parte, y a pesar de la masiva producción de vacunas en Estados Unidos, la Administración Biden tardó meses en donar vacunas a América Latina. Los 40 millones de dosis distribuidas por Estados Unidos en la región son valiosas pero insuficientes, especialmente para los países más pobres. Esta falta de liderazgo en el combate a la COVID-19 en el hemisferio agravó las dudas acerca del rol de Estados Unidos en América Latina.

La próxima cumbre de las Américas tendrá lugar en 2022 en Estados Unidos. Esta es una oportunidad para que Joe Biden demuestre que tiene una visión para potenciar las relaciones con América Latina. Sin una visión más articulada, y acompañada con el presupuesto apropiado, va a ser difícil para Washington competir con la presencia de China en la región. Estados Unidos todavía tiene espacio para presentar una estrategia pragmática y realista, que se adapte a la realidad regional, pero también incluya una dirección hacia el futuro. Para ello, Biden deberá aprender las lecciones que brinda el pasado reciente.