

La política centroamericana de Estados Unidos

Cristina Eguizábal

En *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 8, número 4

Los nuevos aprietos de Gulliver en su antiguo patio trasero

CADA 4 AÑOS, las elecciones presidenciales en Estados Unidos nos ofrecen la oportunidad de presentarle a Washington nuestras ideas sobre las decisiones que nos gustaría que se tomaran con respecto a nuestros países. Cada 8 años, la tentación es aún mayor, pues, dada la ley de no reelección doble y el natural desgaste del poder, el cambio de personal en la Casa Blanca y en el Congreso suele ser más radical. Este año se espera que el Partido Demócrata obtenga una mayoría cómoda en ambas cámaras y que su candidato se convierta en el primer Presidente afroamericano de la historia, y también en uno de los más jóvenes.

EL LEGADO DE LA GUERRA FRÍA. DURANTE LA GUERRA FRÍA, años en los que un grupo pequeño de expertos, apoyado en una coalición bipartidista amplia, determinaba los principales lineamientos de la política exterior de la gran potencia, la idea del “pliego petitorio” tenía algún sentido aunque, dicho sea de paso, muy rara vez se tradujo en algo concreto. El grupo de expertos en seguridad y desarrollo que ideó las políticas de la contención (de la Unión Soviética) y de la modernización (de los antiguos imperios coloniales) fue perdiendo poco a poco la hegemonía intelectual a partir de la derrota estadounidense en Vietnam. Para principios de la década de los ochenta, los expertos bipartidistas habían sido remplazados por ideólogos rabiosamente republicanos, autodenominados neoconservadores. La idea era diferenciarse de sus colegas meramente conservadores, en particular de los llamados republicanos Rockefeller, en alusión a Nelson Rockefeller, el moderado Gobernador del estado de Nueva York y Vicepresidente de Gerald Ford.

Ronald Reagan fue el primer Presidente neoconservador. Su ideología anticomunista beligerante y su actitud vehementemente unilateralista fueron, en cierta medida, suavizadas durante su segundo período presidencial y abandonadas por el primer presidente Bush, un republicano mucho más moderado que su predecesor y que su hijo. La llegada a la Casa Blanca de un Presidente demócrata, Bill Clinton, contribuyó a darle un barniz multilateralista a la política exterior de la gran potencia. Sin embargo, la victoria del capitalismo occidental sobre la Unión Soviética y el poderío apabullante de Estados Unidos llevaron a autodefiniciones tales como “Estados Unidos, la nación indispensable”, y a referencias externas a la “hiperpotencia”. En el plano interno, la sociedad política no logró reconstituir la base bipartidista de la política exterior.

LA CRECIENTE INTERDEPENDENCIA DEL NORTE Y EL SUR. LAS IDEAS del presidente Reagan y de su equipo de política exterior, liderado, entre otros, por Jeane Kirkpatrick —autora de la celeberrima distinción entre autoritarismos y totalitarismos—, han sido refinadas, “corregidas y aumentadas” me atrevería a decir, durante el gobierno de Bush hijo. Ahora bien, el mundo no es el mismo. La gran diferencia entre el país de Reagan y el de Bush es que, en los 20 años que separan a estos dos gobiernos republicanos, la economía de Estados Unidos se ha internacionalizado considerablemente —globalizado, dirían muchos—. Los procesos productivos, viejos y nuevos, tienden a desarticularse geográficamente: cajas de cambio

con piezas hechas en México se ensamblan en Ontario y se venden en Florida, en las agencias de automóviles Ford o General Motors; Intel fabrica microchips de las computadoras Lenovo (IBM chinas) en Costa Rica y las vende por Internet. Cada vez más de lo que se consume en Estados Unidos es hecho en China o en México, cultivado en Chile o en Canadá. Estados Unidos continúa siendo uno de los principales exportadores de capital; ahora es también un gran exportador de deuda y un importante receptor de inversión extranjera. Los principales detentores de bonos de la deuda pública estadounidense son los gobiernos de China, Japón y Corea del Sur.

Otro aspecto de la internacionalización ha sido la creciente dependencia de la economía estadounidense de la mano de obra extranjera: Silicon Valley sería otra cosa sin los ingenieros indios y pakistaníes, los vinos de California no serían conocidos en todo el mundo sin los campesinos mexicanos y centroamericanos que hacen posible la vendimia, las mujeres de la clase media neoyorquina o angelina no serían profesionales de tiempo completo sin la ayuda de las nanas dominicanas y mexicanas, y los hospitales de muchas ciudades no funcionarían sin las enfermeras filipinas o caribeñas.

Pese a que el discurso de política exterior de la gran mayoría de los países, incluso de los más pequeños o de los más globalizados, sigue siendo un reflejo de la idea del Estado unitario —comúnmente llamado paradigma realista— y se basa en los conceptos de soberanía, seguridad de la patria e interés nacional, así como en los principios de igualdad de los Estados y de no injerencia en los asuntos internos de los demás —que aún dominan en el plano de la retórica—, las realidades de la interdependencia y de los problemas globales compartidos se hacen sentir con fuerza creciente. Uno de los lugares donde eso acontece con mayor ímpetu es en la Cuenca del Caribe. La realidad es que, entre Estados Unidos y sus vecinos inmediatos al sur, los vínculos económicos, demográficos, sociales, culturales y políticos son cada vez más estrechos, y crean redes de interdependencia que la enorme asimetría de poder entre los dos polos de la relación a menudo tiende a ocultar.

El número de trabajadores inmigrantes en Estados Unidos en los sectores de mano de obra intensiva (agricultura, construcción y servicios personales) es mayoritariamente de origen latinoamericano; casi todos provienen de México, Centroamérica y el Caribe. Se calcula que cerca de 10 millones de mexicanos, 1 millón de salvadoreños y otros tantos haitianos, dominicanos, hondureños y guatemaltecos mandan varios cientos de miles de millones de dólares a sus países de origen. Las remesas familiares constituyen más del 35% del PIB de Haití, 26% del de Honduras y 18% del PIB de El Salvador. Por el tamaño de su economía, la proporción de las remesas en la riqueza nacional es menor en México, aunque, en términos absolutos, México (y también Brasil) está entre los países que más divisas reciben por concepto de remesas.

Menos público es el dato, reconocido por los demógrafos, de que la tasa de crecimiento de la población de Estados Unidos, una de las más altas entre los países desarrollados, se mantiene en el nivel de reemplazo gracias al influjo migratorio, y es aún menos sabido que, desde 2005, cerca de la mitad de los nacimientos en el país son de madres latinas —mexicanas y centroamericanas, la gran mayoría de ellas—. Para 2010, se calcula que, de cada cuatro niños estadounidenses, uno será latino.

Desde el punto de vista social, los migrantes vehiculan normas, comportamientos, actitudes y tradiciones que poco a poco modifican tanto a las culturas originarias como a

las de los países de destino. Si bien es cierto que McDonald's, Pizza Hut y KFC están hasta en los rincones más remotos de Centroamérica, también es cierto que en todos los cines de Estados Unidos se comen nachos, y que las quesadillas y el guacamole se han convertido en comidas de todos los días del estadounidense promedio. Las películas hollywoodenses de acción son muy populares entre los jóvenes del mundo entero, y también entre los latinoamericanos. Pero ¿quién se hubiera imaginado que la adaptación de la telenovela colombiana Betty la fea al inglés se convertiría en uno de los programas televisivos de mayor audiencia en Estados Unidos?

Desde el punto de vista político, en Estados Unidos, los votos de la comunidad latina se han convertido en votos clave en todas las elecciones, tanto por el número de votantes como por la manera como éstos están ubicados en varios de los estados considerados cruciales en las elecciones presidenciales, como Florida, California, Colorado, Arizona y Nuevo México. La importancia del voto latino seguirá en aumento; se espera que los latinos constituyan el 29% de la población estadounidense en 2050. Por otro lado, la adopción de la doble nacionalidad en México y Centroamérica ha facilitado la participación de los emigrados en la política de sus países de origen, sobre todo en el plano local. El voto en el extranjero, posibilidad que ha sido aceptada por algunos países y está en discusión en otros, aumentará la participación política de los migrantes, tanto en el país de origen como en el de destino. Los viajes de campaña de los aspirantes presidenciales salvadoreños o costarricenses a Los Ángeles se harán cada vez más frecuentes.

¿UNA AGENDA COMPARTIDA? TRADICIONALMENTE, la política exterior ocupa un papel secundario en las campañas electorales en Estados Unidos. Las guerras de Iraq y Afganistán, el alza de los precios del petróleo y de los alimentos, el crecimiento acelerado de las economías de China e India, el efecto invernadero y la amenaza terrorista hacían pensar que esta vez sería diferente y que las preocupaciones del electorado pasarían más por lo internacional. Ése no ha sido el caso. El nuevo gobierno, del signo que éste sea, tendrá que enfrentarse con estos problemas y más. Las estructuras multilaterales creadas al final de la Segunda Guerra Mundial, como las Naciones Unidas y las demás del régimen de Bretton Woods, son claramente obsoletas; algunas más nuevas, como el G8 y la Organización Mundial del Comercio, heredera del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (mejor conocido como GATT, por sus siglas en inglés), necesitan reformarse, con el fin de reflejar mejor la nueva estructura de poder internacional y responder a las demandas de la sociedad mundial interdependiente y globalizada. Con excepción de México, Colombia y Venezuela, los países de la Cuenca del Caribe tendrán que hacer valer su voto con habilidad: es lo único que tienen. ¿Alinearán su diplomacia con Washington, con la Ciudad de México, con Brasilia o con Caracas? Si bien todos éstos son temas importantes de la agenda de política exterior de los pequeños países, e indirectamente atañen a sus respectivas agendas bilaterales con Washington, los principales puntos de la relación entre Centroamérica y Estados Unidos no pasan por estos asuntos, sino por temas de política interna estadounidense: la desaceleración económica, el aumento de los precios de los alimentos, el desempleo, las definiciones de seguridad y la política migratoria.

LA ECONOMÍA. EN EL CASO DE LOS GRANDES exportadores latinoamericanos de materias primas —coincidentes, en gran medida, con los de menor emigración hacia Estados Unidos y con los que tienen estructuras de comercio exterior más diversificadas—, los efectos de la desaceleración en Estados Unidos no se han hecho

sentir en demasía. Por el contrario, en aquellos países cuyas sociedades están estrechamente vinculadas, demográfica y económicamente, con la de Estados Unidos, el impacto ya es de consideración: los flujos migratorios se han visto reducidos, las remesas han caído por primera vez en muchos años y la evidencia anecdótica da cuenta de un incremento en el número de retornados.

El alza sin precedente de los precios del petróleo y de los alimentos es otra variable que, en esta coyuntura, está teniendo un gran impacto en todos los países, a juzgar por el aumento en las tasas de inflación y en los índices de pobreza. Para los pequeños países centroamericanos y del Caribe, cuyo PIB depende de las remesas en el orden de un 15%, el impacto es ya considerable y se espera que vaya en aumento. En lo que se refiere a los cinco países de la Centroamérica histórica, su carácter de importadores netos de alimentos y de petróleo los ha puesto en una situación de vulnerabilidad extrema, tanto más cuanto que el alza de los precios de las materias primas se cierne amenazante sobre sectores mayoritarios de sus poblaciones, recientemente rescatados de la pobreza gracias a las remesas. Honduras y Nicaragua están ya entre los países más pobres del continente: de acuerdo con cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cerca del 70% de sus poblaciones vive en situación de pobreza o indigencia. La situación es apenas mejor en Guatemala y en El Salvador, los cuales tienen un ingreso per cápita mayor, pero la cifra de pobreza e indigencia alcanza todavía un 60% en el primero, y casi un 50% en el segundo. En Costa Rica, el país más rico de la región, sólo 20% de la población es pobre, pero la dependencia del país de las materias primas importadas es tan grande como en los otros.

Sin importar quién llegue a la Casa Blanca, para Centroamérica es vital que la economía estadounidense siga creciendo, así sea de manera modesta. Ciertamente, los centroamericanos agradecerían mayor ayuda al desarrollo, pero sería más importante que el próximo Presidente de Estados Unidos asumiera el liderazgo entre los países desarrollados para evitar una crisis alimentaria global, cuyas repercusiones en la región harían desaparecer los avances en la lucha contra la pobreza conseguidos en los últimos años. Para todos es claro que un liderazgo de ese tipo sería políticamente costoso, pues implicaría necesariamente una revisión de las políticas de subsidios a la agricultura que imperan en Estados Unidos, además de negociaciones con la Unión Europea para que los países miembros de esa entidad abandonen su propia estructura de subsidios. Un tercer elemento que debería considerarse es el establecimiento de una política de incentivos a la utilización de energías renovables y no contaminantes, incluidos los biocombustibles que no encarezcan los alimentos.

Como en todos los países, en Estados Unidos la globalización ha generado ganadores y perdedores; entre estos últimos se encuentran los obreros de industrias tradicionales, como la automotriz, la textil y la de la confección. En esta campaña presidencial, los chivos expiatorios han sido los tratados de libre comercio (TLC) y la mano de obra barata de los inmigrantes. Los grandes sindicatos han logrado bloquear la ratificación del TLC con Colombia, y el candidato demócrata ha anunciado su intención de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de revisar el TLC con Centroamérica y República Dominicana (mejor conocido como CAFTA-RD). Es demasiado temprano para hacer el balance de este último, pero sí podemos hacerlo del TLCAN: en 14 años, el comercio entre los tres países se ha triplicado. Otros indicadores económicos, tales como las tasas de crecimiento y de empleo, si bien se ven

impactados por el comercio, no dependen exclusivamente de él ni de la existencia o no de un TLC.

Para los países centroamericanos, el régimen de libre comercio establecido por el CAFTA-RD tampoco es una panacea. Si bien facilita el acceso de los productos que la región exporta al mercado estadounidense, deja muy desprotegidos a los sectores campesinos que siguen siendo, si no mayoritarios, sí numéricamente importantes en todos los países de la región.

En el corto plazo, es necesario establecer mecanismos de protección que hagan posible la reconversión del sector campesino de autoconsumo en exportador de productos no tradicionales o de servicios. En el mediano plazo, debe ampliarse la cobertura de las políticas de educación y de salud que crean el capital humano necesario para ingresar en la economía del conocimiento. Finalmente, para que los países centroamericanos sean realmente competitivos en el mercado estadounidense, es necesario hacer inversiones importantes en infraestructura vial y energética. Las inversiones necesarias requieren de la ayuda internacional que Washington podría impulsar, emulando los fondos de cohesión establecidos por la Unión Europea con el fin de acelerar el desarrollo de sus miembros más débiles.

LA SEGURIDAD. ENTRE LOS PROBLEMAS MÁS GRAVES con los que se enfrentan los países centroamericanos actualmente, sobre todo los del llamado Triángulo del Norte, está el de la violencia. El Salvador, Guatemala y Honduras son de los países con mayores índices de homicidios en el mundo: 60, 45 y 42 asesinatos al año por cada 100 000 habitantes, respectivamente. La prensa ha contribuido a vehicular la idea de que los grandes responsables de la violencia en la región son las pandillas juveniles, mejor conocidas como maras. Las maras son, sin lugar a dudas, violentas y, a menudo, brutales; sin embargo, de acuerdo con las cifras oficiales, son responsables de un tercio de los asesinatos, y su vinculación con el crimen organizado, aunque creciente, es de tipo individual y no estructural —aunque esto tiende a cambiar en la medida que las cárceles suelen ser terrenos propicios para los encuentros entre todo tipo de criminales—.

Más grave parece el hecho de que el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, se haya incrustado en las estructuras del Estado para proteger el tránsito de la droga en su camino hacia el norte, y las actividades de lavado de dinero, en sentido inverso. La insistencia de la prensa en el peligro que constituyen las maras y, por el contrario, la pobre cobertura que reciben el crimen organizado y la corrupción han contribuido a distorsionar la percepción de la opinión pública sobre las verdaderas amenazas y, consecuentemente, sus demandas con respecto a las prioridades de las políticas de seguridad.

Cabe recordar que, en 1995, los gobiernos centroamericanos firmaron el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSDCA), dentro del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el cual estableció como eje de la seguridad regional la subordinación militar a las autoridades democráticamente elegidas y la cooperación entre los Estados de la región. Se creó, como brazo ejecutivo del Tratado, la Comisión de Seguridad, subordinada a la Cumbre de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en su condición de coordinador del sistema.

En los últimos años, ha adquirido cada vez más importancia la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC), instancia regional establecida en 1997 por los ejércitos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, en la que no participan civiles. En 2005, los representantes de las fuerzas armadas miembros de la CFAC establecieron, fuera del marco del TMSDCA, las Fuerzas de Respuesta Rápida para atender los problemas de pandillas y narcotráfico, a los que pronto se les añadió el de terrorismo.

La creación de las Fuerzas de Respuesta Rápida presenta, por lo menos, dos problemas que es necesario mencionar: primero, son producto de una iniciativa militar que no se enmarca dentro de las estructuras de seguridad regional establecidas en el SICA; segundo, constituyen una fuerza militar cuyo objetivo es atender problemas de competencia policial. La tendencia hacia una remilitarización de la seguridad pública, latente durante los primeros años del presente siglo, ha rebrotado con fuerza. Esto es, en parte, comprensible por la necesidad de dar respuesta urgente al aumento de la violencia, pero, en las democracias, la seguridad pública no es de competencia militar, sino civil. Centroamérica necesita fuerzas armadas modernas y ágiles, pero, sobre todo, más y mejores policías.

De la Iniciativa Mérida recientemente aprobada por el Congreso de Estados Unidos para combatir el crimen organizado en México y Centroamérica, los 50 millones de dólares que corresponden a los países del Istmo están, en principio, destinados a combatir el crimen, a mejorar los sistemas de justicia y a modernizar los controles fronterizos. Es importante que la cooperación estadounidense en materia de seguridad no fomente la autonomía militar; por el contrario, entre sus objetivos debe estar el de fortalecer a las instituciones civiles, empezando por las policías, la sociedad civil y las autoridades democráticamente elegidas, representadas en los parlamentos y en los organismos regionales de integración. A la larga, Estados Unidos será el primer beneficiario de que la lucha contra el crimen se lleve a cabo en el marco del Estado de derecho.

No obstante, la mayor contribución que podría hacer Estados Unidos en favor de la seguridad en Centroamérica sería, por una parte, reducir la demanda de drogas, con énfasis en los componentes de prevención y rehabilitación, y, por otra, controlar más la venta de armas. Es de sobra conocido que la gran mayoría de las armas utilizadas en la región se adquirieron legalmente en Estados Unidos y se introdujeron de contrabando en el sur.

MIGRACIONES. DURANTE MUCHOS AÑOS, la migración latinoamericana hacia Estados Unidos fue, sobre todo, de origen mexicano o cubano. Los segundos eran pocos, y se asentaban predominantemente en el sur de Florida, mientras que los primeros, más numerosos, iban y venían. La política migratoria de Estados Unidos favoreció un régimen de tolerancia hacia la población indocumentada, en el entendido de que el patrón de la migración era circular. A partir de los años ochenta, la migración latinoamericana empezó a diversificarse con el influjo creciente de centroamericanos —sobre todo salvadoreños y nicaragüenses— y caribeños —principalmente dominicanos y haitianos—, que huían de sus lugares de origen por una combinación de factores políticos, económicos y medioambientales. Entre 1970 y 1980, el número de inmigrantes de origen centroamericano se triplicó y, entre 1980 y 1990, volvió a multiplicarse por tres. A partir de los atentados del 11-S, Washington ha ido replazando, poco a poco, su política de tolerancia migratoria por una de seguridad

fronteriza, deportaciones de indocumentados y, cada vez más, también de sanciones para quienes dan empleo a los indocumentados.

La reforma migratoria de 1986 y los estatus temporales de protección (conocidos como TPS, por sus siglas en inglés) tuvieron un impacto muy importante en la inmigración centroamericana a Estados Unidos. Entre 2000 y 2004, ingresaron legalmente 330 000 centroamericanos, la mitad de los cuales eran de origen salvadoreño. Se calcula que, en 2006, un 11% de los inmigrantes indocumentados era de origen centroamericano (4% salvadoreños y guatemaltecos, cada uno, y 2% hondureños), comparado con un 57% de origen mexicano.

Muchos de los problemas con los que se enfrentan los inmigrantes indocumentados en Estados Unidos son comunes; esto es particularmente cierto entre los inmigrantes de origen latinoamericano. Es importante que cualquier reforma migratoria en Estados Unidos incluya modalidades que permitan la regularización del estatus de los inmigrantes indocumentados. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta no sólo los números, sino también los patrones migratorios particulares. Si bien para los mexicanos tiene sentido restablecer los coadyuvantes de la migración circular —aunque muchos lo dudan—, para los centroamericanos, cuyos patrones migratorios han sido diferentes (más diversificados en términos de destino y más estables en términos de permanencia), tendría sentido incentivar el establecimiento de acuerdos migratorios dentro del marco del SICA, y entre este último y México, además de agilizar las formalidades para la reunificación familiar y establecer nuevas modalidades de trabajo temporal que ofrezcan posibilidades de residencia permanente en casos calificados.

CONSIDERACIONES FINALES. LAS RELACIONES ENTRE Estados Unidos y sus vecinos de la Cuenca del Caribe son cada día más densas y más complejas. Los instrumentos clásicos de la política exterior son insuficientes para administrarlas de manera provechosa para todos. Lo que sí está claro es que los costos de revertir la interdependencia creciente en esa subregión del continente son tan elevados que ni siquiera Estados Unidos puede darse el lujo de asumirlos. No queda más que ir hacia adelante, por medio del establecimiento de las bases de una comunidad de seguridad transnacional que permita regular y administrar mejor los problemas comunes relativos a la circulación de bienes, a la seguridad de las personas y a la protección del medio ambiente.

CRISTINA EGUIZÁBAL es una reconocida politóloga centroamericana y doctora por la Université de Paris (Sorbonne Nouvelle). Actualmente, es la Directora del Latin American and Caribbean Center de la Florida International University. Durante muchos años, fue oficial de programas de la Fundación Ford en Nueva York y en México, a cargo del portafolios de Seguridad y Cooperación en el Hemisferio Occidental. Es miembro del Consejo Editorial de Foreign Affairs Latinoamérica.

FUENTE: <http://fal.itam.mx/FAE/?p=55>