

Tendencias en la política exterior de los Estados Unidos y de Canadá hacia la América Latina

Stephen J. Randall

***E**l profesor Randall, Decano de la Facultad de Ciencia Sociales de la Universidad de Calgary, Canadá, es un especialista en el estudio de las relaciones internacionales de los Estados Unidos y América Latina, y aquí lo hace un particular análisis para el caso colombiano y la posición muy canadiense de su país.*

ENTRE LOS OBJETIVOS PRINCIPALES DE ESTE DOCUMENTO se encuentran la identificación y delineación de algunas de las tendencias y temas que han caracterizado las políticas exteriores de los Estados Unidos y Canadá en América Latina, tanto históricamente como en la época actual. La siguiente discusión también sacará a luz las implicaciones de tales tendencias para el futuro de América Latina en general, y para Colombia en particular. El análisis que sigue a

continuación tratará en particular de los factores económicos que han influido en las tendencias de ambos países en sus políticas exteriores, así como de otros factores que forman parte de ellas, tales como la seguridad nacional y la ideología.

Antes que nada, es necesario ofrecer algunas ideas sobre el contexto que ha dominado esa política exterior, y la manera como el mismo ha cambiado durante los últimos diez años, especialmente en lo que se refiere a la creciente orientación internacional de ambos

III-IV TRIMESTRES 1997

países. Claro que el cambio más importante que se ha desarrollado —no solo para Estados Unidos sino para América Latina— es el fin de la “Guerra Fría”. Aunque naciones como Cuba y China continúan siendo virtuales reflexiones de una época pasada, la caída de la Unión Soviética en 1990 hizo posible la aparición de una divergencia metódica en la política exterior de los Estados Unidos.

Sin embargo, aún es difícil saber si la política exterior de los Estados Unidos ha cambiado en una manera significativa. Una de las razones principales es que las tensiones que han dominado diferentes plataformas ideológicas dentro de esa política exterior no han dejado de existir. Estas son una tendencia hacia el unilateralismo y el intervencionismo por un lado o hacia el aislamiento internacional por el otro. Estas son las mismas tensiones que han caracterizado la historia de la política internacional de los Estados Unidos durante los últimos doscientos años.

En general, se puede sugerir que como resultado de la experiencia negativa que los Estados Unidos sufrieron durante la guerra de Vietnam, la tendencia hacia el aislamiento externo se fortaleció. Esta corriente hacia el aislamiento se debilitó parcialmente durante la administración del presidente Ronald Reagan, en la década de los años ochenta. Durante este periodo, éste mandatario estadounidense siguió una política internacional mucho más agresiva, especialmente

en lo que se refiere a los asuntos militares, ideológicos, económicos y culturales. La corriente en la política exterior favorecida por el presidente Reagan estaba dirigida principalmente contra la Unión Soviética, pero no únicamente contra ella. Es importante recordar que durante los ochentas, el gobierno de los Estados Unidos envió fuerzas militares a intervenir en la isla caribeña de Granada, y en Panamá. Al mismo tiempo, el presidente Reagan y sus asesores en asuntos de la “seguridad nacional” mantuvieron una política intervencionista en Centroamérica. La misma estaba dirigida principalmente contra el gobierno Sandinista de Nicaragua, y contra el movimiento guerrillero salvadoreño Faribundo Martí para la Liberación Nacional. Con la caída del gobierno Sandinista en Nicaragua, la firma de los tratados de paz en El Salvador y Guatemala, el fin de la Guerra Fría con la Unión Soviética, y el éxito en la guerra de los “aliados” contra Iraq, se piensa que los Estados Unidos han sido capaces (finalmente) de expulsar el espectro de la derrota que sufrieron durante la guerra de Vietnam.

Es importante agregar que el fin de la Guerra Fría —especialmente después de que Ronald Reagan terminó su presidencia— ha dado lugar a una política exterior de los Estados Unidos que es menos ideológica, y más práctica que las anteriores. La misma se ha concentrado más en expandir mercados internacionales,

lograr la integración económica regional, la preservación del medio ambiente, la promoción de los derechos humanos, y la lucha contra el narcotráfico y otras amenazas —reales o imaginarias— que se han presentado contra la seguridad nacional.

En el caso de la orientación de la política externa del Canadá, lo que ha pasado es que el país finalmente ha llegado de ser un país miembro de este hemisferio. Durante el siglo XX, Canadá ha dejado de ser una colonia de Inglaterra, para convertirse en un país que está bastante integrado a la economía de los Estados Unidos. Este proceso de integración económica fué acelerado por eventos tales como la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. La decisión canadiense —promovida por el gobierno conservador— en 1988 de convertirse en un miembro de la OEA es un símbolo de esta transición que se ha experimentado en la política exterior del Canadá. Otros símbolos de esta transición son el tratado bilateral de libre comercio firmado por los Estados Unidos y Canadá en 1989, y el tratado trilateral de libre comercio establecido entre Canadá, México y los Estados Unidos en 1994. El

final de la política proteccionista canadiense durante los años ochenta representa un cambio fundamental para el país en su política exterior¹.

Es importante tener en cuenta que aún antes de convertirse en miembro de la OEA, Canadá había trabajado como miembro de varias asociaciones inter-americanas, y con varios países latinoamericanos al nivel bilateral, en la búsqueda de soluciones concretas a las crisis centroamericanas de la década de los ochenta. Los esfuerzos iniciados y/o apoyados por Canadá incluyeron aquellos realizados por Colombia y los otros miembros del grupo de Contadora. Durante esas crisis, Canadá mantuvo una posición muy distinta de la política implementada por el gobierno estadounidense. La actitud del gobierno canadiense con respecto a su política exterior fue en parte resultado de la presión de la opinión pública canadiense, durante el gobierno del Primer Ministro Brian Mulroney. Durante la administración de Mulroney, la política exterior hacia América Latina, y hacia otras partes del mundo, fue dirigida por el Ministro de Relaciones Exteriores Joe Clark². Dentro de este contexto, es

1/ Para un resumen de la política canadiense hacia América Latina, vea James Rochlin, *Discovering the Americas: The Evolution of Canadian Foreign Policy Towards Latin America* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1994); Stephen J. Randall, “Canada and Latin America: Historical Developments and Recent Trends”, en Hal Klepak, ed., *Canada and Latin American Security* (Quebec: Meridien, 1993), pp. 41-62.

2/ Esta información fue recabada a través de una conversación que el autor tuvo con el ex-Primer Ministro canadiense Joe Clark. Clark también fue Ministro de Relaciones Exteriores durante la administración del ex-Primer Ministro Brian Mulroney.

importante recordar que en el caso de ambas naciones —Estados Unidos y Canadá— la política exterior ha sido esencialmente una extensión hacia afuera de los valores centrales de sus respectivas culturas nacionales³. Esta idea será explorada más detalladamente en la discusión que sigue a continuación. Pero antes de hacerlo, es necesario mencionar que no solo en el caso de los Estados Unidos y Canadá, sino también en el caso de las naciones de América Latina, las tendencias económicas y políticas —durante y después de los años ochenta— han sido definidas por un deseo de cultivar los mercados libres, al mismo tiempo que se disminuye el papel intervencionista del Estado en los sectores privados. Otros factores que han tenido una influencia tremenda en este sentido han sido la privatización económica, y el debilitamiento de las políticas populistas de tiempos anteriores.

Las tendencias hacia la creación e incrementación de los mercados libres —a través de la implementación de políticas y medidas de carácter neoliberal— son restringidas y obstaculizadas por las realidades concretas que la pobreza, la violencia y las necesidades de mejorar las condiciones sociales de los pobres, y de otros

grupos desventajados de la sociedad, representan.

Hace dos años, cuando me encontraba trabajando en coordinación con la Agencia Internacional Canadiense para el Desarrollo (CIDA) en un proyecto de análisis sobre las condiciones económicas, sociales y políticas actuales de América Latina, el tema de mayor preocupación para los participantes en el mismo fue el siguiente: como lograr un balance de intereses entre la tendencia a crear y fortalecer los mercados libres por un lado, y la necesidad de establecer condiciones sociales, económicas y políticas más justas para los sectores marginados de la sociedad. Dentro de este contexto, otra preocupación expresada por los participantes en ese estudio fue el peligro representado por la posibilidad de un regreso a las políticas populistas del pasado —ya sean estas de tendencia izquierdista o derechista—. Es bastante claro que ese peligro puede crecer en proporción geométrica si los esfuerzos orientados a lograr este tipo de balance no tienen éxito.

Ahora bien, con relación al tema original de esta discusión, el cual se refiere a las políticas exteriores de los Estados Unidos y del Canadá, se hace necesario definir los siguientes puntos:

1. Asuntos económicos: En el periodo cronológico que se encuentra comprendido por el siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX, las políticas comerciales de los Estados Unidos estuvieron generalmente dominadas por medidas orientadas a fomentar el proteccionismo de las industrias que se consideraban vitales para el bienestar económico de ese país. Durante los años de la década de los treinta, debido a ciertos eventos que se dieron lugar, tales como la depresión mundial, y la implementación del "Acta de Acuerdos Recíprocos Comerciales" de 1934 (*Reciprocal Trade Agreements Act*), las políticas comerciales estadounidenses y canadienses se convirtieron en una especie de proteccionismo combinado con la competición dirigida contra algunos de los mercados globales más herméticos, como los de Alemania, Japón e Inglaterra, Italia y otros. Irónicamente, el objetivo de esta política económica híbrida era la creación de mayor acceso a esos mercados. Los acuerdos llevados a cabo con Colombia en los años treinta formaron parte de este proceso económico⁴.

El principio ideológico que definió las medidas implementadas a nivel internacional por los Estados Unidos durante esa época se conoce como el principio de la "puerta abierta". Sin embargo, éste

concepto de por sí no refleja a cabalidad la realidad de la situación en ese entonces. Lo que es importante acerca de la implementación del principio de la "puerta abierta", es que el mismo garantizaba (al menos para los Estados Unidos) la creación de un sistema de puertas abiertas hacia los otros países. El mismo fue aplicado por primera vez durante la última década del siglo XIX, y estaba diseñado para "abrir" los mercados de la China. Sin embargo, dentro del hemisferio occidental los líderes norteamericanos prefirieron mantener una política de "puertas abiertas" para el comercio y las inversiones norteamericanas, y de "puertas cerradas" para sus rivales en Europa y el Japón.

Después de los años cuarenta, con el desarrollo y la implementación parcial del GATT, la política comercial de los Estados Unidos se volvió generalmente más positiva hacia el establecimiento global del modelo representado por los mercados libres. Este esquema económico era fundamental para proteger los bienes e inversiones estadounidenses, principalmente en lo que se refiere a la protección de aquellos sectores e industrias que le permitían a los Estados Unidos una continuación sistemática de su trabajo orientado a establecer y reforzar su posición como poder económico global. Sin embargo, es

³ Para un análisis de las relaciones existentes entre la seguridad nacional y los valores culturales nacionales en los Estados Unidos, véase, por ejemplo, el artículo de Melvyn Leffler, que aparece en la obra de Michael Hogan and Thomas Paterson, (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

⁴ Stephen J. Randall, *The Diplomacy of Modernization: Colombian-American Relations, 1920-1940* (Toronto: University of Toronto Press, 1977); edición Español, Bogotá: Banco Popular, 1989.

muy importante entender que la política dirigida a impulsar la creación, mantenimiento y fortalecimiento de los mercados libres para los bienes e inversiones de sus ciudadanos se le puede considerar un acto de fe en los Estados Unidos, más que una política la cuál fue representada una expresión integrada de los valores de la sociedad estadounidense.

Con la formación de varios bloques regionales económicos en épocas más recientes, tales como la Comunidad Europea, los países de ASEAN, la organización Mercosur, y otros, la necesidad que los Estados Unidos tiene de fortalecer su posición en este hemisferio se hace mucho más evidente. Sin embargo, América Latina puede que sea menos importante para los planes económicos de los Estados Unidos —en términos de intercambio monetario e inversiones— que Europa y Canadá. Pero aún así, es claro que los Estados Unidos han tenido muy en cuenta el potencial económico que América Latina representa para sus intereses.

Otro factor en la política exterior económica de los Estados Unidos que se debe de considerar en la presente discusión es el énfasis que se le da al sector privado como motor de desarrollo económico, y a la oposición del mismo —bastante ideológica por cierto— en contra de la entrada del Estado y sus estructuras en el desarrollo del sector privado.

Dentro de este esquema, se debe considerar que durante este siglo —especialmente después del surgimiento de las revoluciones mexicanas y soviéticas— la oposición norteamericana contra el nacionalismo económico fue tan fuerte como consistente. Los ejemplos que se pueden mencionar aquí incluyen la oposición histórica de los estadounidenses contra la nacionalización de las empresas petroleras en México en el año de 1938; y más recientemente, la presión ejercida por los Estados Unidos a través de ciertas instituciones multilaterales internacionales (sobre las cuales esa nación mantiene bastante control e influencia) en favor de la privatización en los recursos naturales, económicos y sociales de los países de América Latina.

Esta orientación estadounidense en su política exterior ha sido históricamente muy distinta a la política económica que ha sido favorecida por el Canadá. Allí, el papel tradicional que el Estado ha jugado como instrumento de desarrollo económico ha sido mucho más fuerte. También se debe tener en cuenta que para los canadienses, sectores como el de la cultura se consideran vitales en la preservación y mantenimiento de la autonomía de su política internacional y de su seguridad interna. Debido a esa actitud de los canadienses, no es sorprendente que cuando el tratado de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos fue firmado, el

sector cultural fue el único que quedó protegido de cualquier medida destinada a abrir los mercados entre ambas naciones. Sin embargo, en estos momentos, como resultado de un fallo preliminar emitido por la *World Trade Organization* en contra del sistema canadiense que fue establecido para proteger a las publicaciones impresas nacionales de la competencia estadounidense, es imposible pronosticar si la cultura canadiense continuará beneficiándose de este tipo de protección en el futuro. Dentro de este contexto, se debe mencionar que parte de estos cambios se deben al hecho de que durante el gobierno del Partido Conservador del Primer Ministro Brian Mulroney en los años ochenta, la política económica canadiense tomó un giro hacia la derecha, y como resultado, parece que aún la cultura se encuentra amenazada por la agenda económica neoliberal^{5/}.

Otro hecho importante que se debe tener en mente —cuando se trata de distinguir entre la política exterior de los Estados Unidos y aquella del Canadá— es que las semejanzas entre ambas son más fuertes que las diferencias. El comercio y las inversiones entre los dos países, por ejemplo, son mucho más grandes que aquellas que se llevan a cabo a nivel bilateral entre otros países del mundo. Desde la

Segunda Guerra Mundial, los procesos de integración de la economía del Canadá y la economía de los Estados Unidos se han acelerado. En cierto sentido, se puede sugerir que en parte esto se debe al hecho de que las fuentes de inmigración nacionales, históricamente, han sido semejantes. El idioma —por lo menos el inglés— tiene el mismo origen. Con la excepción de la de los franco-canadienses, la cultura que los ciudadanos de ambas naciones practican es más o menos semejante. Pero aquí se debe mencionar que (contrario al caso estadounidense) la protección de la cultura canadiense es un objetivo compartido por el gobierno federal, por los académicos, por los artistas, y por todos aquellos que tienen interés en la protección de los periódicos, las revistas y el deporte nacional.

Actualmente, ambos países están llevando a cabo esfuerzos destinados a promover la expansión del tratado de libre comercio trilateral (NAFTA) a los otros países latinoamericanos —especialmente en el caso de Chile, aunque a Argentina y a Colombia también se les considera fuertes candidatos para convertirse en miembros del mismo en un futuro no muy lejano.

Ambos países tienen una larga tradición histórica de promover las inversiones privadas en los

5/ Es importante hacer notar que el gobierno canadiense adoptó estas políticas al mismo tiempo que Margaret Thatcher lo hizo en Inglaterra, y Ronald Reagan en los Estados Unidos.

mercados de América Latina. Aunque es una información poco diseminada, por ejemplo, los bancos canadienses abrieron operaciones en el Caribe y en otras partes de la región latinoamericana antes de que lo hicieran los bancos estadounidenses. Esto se debió, en parte, a las leyes bancarias norteamericanas que fueron implementadas antes de 1920. El capital anglo-canadiense tuvo una presencia temprana en la minería (Chile), en los ferrocarriles (Cuba), en los sectores de transporte —tranvías— y energía (*Brascan* en Brasil y la *Puerto Rico Railway Light and Power Company*). En la industria petrolera colombiana, por ejemplo, las primeras empresas —*Andian National Corporation* (que construyó el oleoducto entre Barrancabermeja y Cartagena) y la *Tropical Oil Company*— eran subsidiarias de la *Imperial Oil Company* con bases de operaciones en Toronto, Canadá. *Imperial Oil*, por su parte, era subsidiaria de la *International Petroleum Company*^{6/} por supuesto, esto no significa que esté tratando de sugerir que la presencia económica canadiense en América Latina es más importante que la presencia de los Estados Unidos, pero es importante recordar que Canadá ha tenido un interés histórico en la región.

2. Aspectos ideológicos:

Cuando hablamos de los asuntos ideológicos, las diferencias entre la tradición estadounidense y la tradición canadiense en política exterior son mucho más marcadas. Desde el siglo XIX los Estados Unidos han mantenido una idea de misión histórica —expresada por ejemplo en la época colonial por el gobernador de Massachusetts, Jonathan Winthrop, quien conceptualizó la idea de “*a city upon a hill*” (una ciudad en la colina). Esta idea ha sido considerada por los estadounidenses como un ejemplo de la libertad que puede ser compartida con el resto del mundo. En el siglo XIX, la idea de la expansión de la democracia ganó más importancia dentro de los círculos políticos y populares de ese país. Durante la tercera década de este siglo, por ejemplo, varios escritores, periodistas y políticos expresaron la idea de que los Estados Unidos tenían un destino especial que les permitiría controlar el continente americano.

Al final de los años cincuenta de ese mismo siglo, por medio de actos diplomáticos con Inglaterra y de una guerra con México, los Estados Unidos lograron la mayor parte de ese objetivo. Es de esa manera que esa nación se logró extender de océano a océano, un

proceso que terminó en el despojo (por parte de los Estados Unidos) de la mitad del territorio nacional de México. En 1867 los Estados Unidos le compraron Alaska al imperio ruso. Después de la guerra contra España en 1898, los estadounidenses adquirieron varias colonias y dependencias en el Caribe y el Pacífico, entre ellas Cuba y las Filipinas. Los Estados Unidos se convirtieron de esa manera en un imperio. El verdadero valor de estos eventos se encuentra en 1895, cuando el Secretario de Estado estadounidense, Richard Olney, durante el conflicto entre Venezuela e Inglaterra sobre la frontera con la Guayana Británica, declaró que los Estados Unidos se habían convertido casi en los “soberanos” de éste hemisferio.

Unos años después, el presidente Theodore Roosevelt modificó parcialmente la “Doctrina Monroe”, con el objetivo de promover la idea de que los Estados Unidos tenían la responsabilidad y el derecho, de intervenir en la región para proteger sus intereses y la civilización “americana”. Aunque es lógico que se dude la sinceridad de tales ideas, es obvio que las mismas han durado hasta el presente —habiéndose, inclusive, vuelto más importantes después de la Revolución Soviética en 1917—. Además, las mismas han tenido una influencia muy importante en la evolución de la política exterior de los Estados Unidos durante éste

siglo. La idea de que los Estados Unidos son únicos, que las Américas son muy distintas de Europa, y que los Estados Unidos tienen un papel especial en este hemisferio, también le ha dado un carácter muy especial a la política exterior norteamericana. Es importante entender que tales ideas no han existido ni en los anales de la historia canadiense, ni en la política cultural actual del Canadá. Esta realidad le ha permitido a Canadá la implementación de una política exterior más práctica y más consistente que la política exterior de los Estados Unidos.

3. La seguridad nacional:

Especialmente después del fin de la Guerra Fría, el concepto de lo que constituye seguridad nacional ha cambiado; no pensamos solamente en términos de las armas de destrucción masiva, o del conflicto entre el capitalismo y el comunismo, sino que también sobre los temas de la pobreza, los derechos humanos, la creciente migración humana —como resultado de la violencia y sufrimiento económico— de las áreas que han sido diezmadas por los conflictos sociales y económicos, hacia lo que las masas desposeídas perciben como la tranquilidad y el bienestar. El concepto de la seguridad nacional también incluye preocupaciones sobre las amenazas al medio ambiente, las condiciones sociales, culturales y económicas que las mismas producen —y que contribuyen a la aparición y

^{6/} La historia de las empresas canadienses en América Latina es descrita por V. Nelles and C. Armstrong. *Southern Exposure: Sobre Colombia en los Años Veinte*. Véase también Stephen Randall. *The Diplomacy of Modernization*, pp 91ff.

mantenimiento de movimientos guerrilleros—. Y por supuesto, el mismo también incluye el impacto del narcotráfico en las relaciones internacionales y la estabilidad social y política, la cual es esencial para el funcionamiento normal de una sociedad civil.

No quiero sugerir que la caída de la Unión Soviética eliminó completamente el miedo y odio que los estadounidenses sienten por los extremismos de izquierda —más que los de derecha—. Al contrario, la existencia de la guerrilla en Colombia, por ejemplo, representa un problema para los Estados Unidos, aún si los mismos no constituyen una amenaza directa para esa nación. En cierta manera, es difícil entender la intensidad de la oposición ideológica estadounidense contra aquellas naciones a las cuales las considera estados terroristas —la Cuba de Castro, por ejemplo, o los movimientos como las FARC y el ELN, que desde el punto de vista de los estadounidenses son anacronismos de una época pasada—.

Otra característica de la seguridad nacional que se debe considerar en el presente análisis es la capacidad y tremenda voluntad que los Estados Unidos han mostrado en movilizar y utilizar las fuerzas armadas para obtener sus objetivos. Históricamente, ésta tendencia ha estado limitada al área del Caribe y América Central.

Al contrario del caso de Canadá, los Estados Unidos, como una “potencia mundial”, han

preferido seguir una política internacional de unilateralismo —utilizando solo cuando se les hace oportuno los servicios de las Naciones Unidas y de la OEA— como fue el caso de Granada y Haití. Canadá, por el otro lado, como poder internacional es más impotente, y ha preferido, históricamente, operaciones e instituciones multilaterales para la defensa nacional y exterior.

Brevemente, durante los años setenta, el gobierno del Primer Ministro Pierre Elliot Trudeau, Canadá promovió una política exterior que se conoce como la *Third Option* (la “tercera opción”). Aunque Canadá nunca fue parte del movimiento “No-Alineado”, la idea de la “*Third Option*” ha representado para los canadienses nuestro deseo de mantener una distancia entre los Estados Unidos y nosotros, en términos de las relaciones internacionales. La misma también ha reflejado un deseo de fortalecer nuestros vínculos con una variedad de naciones en todas partes del mundo. Además, debido a su condición de “*middle power*” (poder mediano) la preferencia canadiense ha sido la de buscar el mejoramiento de la condición social y la resolución de los conflictos globales. Un ejemplo que se puede mencionar en este respecto es el de los conflictos del narcotráfico y la guerrilla. Canadá considera que estos se pueden resolver por medio de la educación, la creación de empleo y otras

fuentes de trabajo, a través del entrenamiento profesional para la policía, el personal militar, y los miembros de los organismos judiciales. Sin embargo, Canadá no tiene ni la capacidad militar, ni el interés histórico en Colombia para tener, o promover, una política de ayuda militar hacia Colombia. Pero también es necesario destacar que Canadá, como los Estados Unidos, preferiría que Colombia mantuviera acuerdos multilaterales sobre la extradición por diversas índoles conectadas con la criminalidad. Claramente, las diferencias entre la política internacional canadiense y la estadounidense son componentes importantes en las variaciones de poder que ambas naciones tienen en este hemisferio. Los Estados Unidos mantienen una cierta

hegemonía en este hemisferio, y Canadá por el otro lado, es un poder mucho más pequeño que es, a la misma vez, dependiente en los mercados estadounidenses. Finalmente, es necesario recalcar que hay diferencias fundamentales entre las dos naciones y en la forma en que las mismas conceptualizan a América Latina —por ejemplo la política canadiense hacia Cuba durante los últimos treinta años—. Este punto es más obvio con respecto a la actitud canadiense hacia la ley Helms-Burton, o hacia la doctrina estadounidense en Nicaragua y en El Salvador durante la década de los años ochenta. Y sin embargo las similitudes existentes entre las políticas internacionales de ambos países son igualmente importantes.☺