

Cuaderno de Ciencias Sociales

**Más allá de
Trump.
Centroamérica
y los Estados
Unidos en el
siglo XXI**

**Carlos Humberto
Cascante Segura
(Compilador)**

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 166

MÁS ALLÁ DE TRUMP
CENTROAMÉRICA
Y LOS ESTADOS UNIDOS
EN EL SIGLO XXI

Carlos Humberto Cascante Segura
(Compilador)

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 166

MÁS ALLÁ DE TRUMP

CENTROAMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS EN EL SIGLO XXI

Carlos Humberto Cascante Segura
(Compilador)



FLACSO
COSTA RICA

Sede Académica Costa Rica
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)



FLACSO
COSTA RICA

La serie de Cuadernos de Ciencias Sociales es una publicación periódica de la sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Su propósito es contribuir al debate informando sobre corrientes y temáticas de interés en las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Los contenidos y opiniones reflejados en los Cuadernos son los de sus autores y no comprometen en modo alguno a FLACSO ni a las instituciones patrocinadoras.

ISSN: 1409-3677

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Sede Académica Costa Rica.

San José, Costa Rica.

Sitio web: <http://www.flacso.or.cr>

Primera edición, noviembre 2020.

Directora de FLACSO Costa Rica: Ilka Treminio Sánchez

Producción editorial: Elissa Reyes Díaz

CONTENIDO

Introducción general <i>Carlos Humberto Cascante Segura</i>	9
El debate sobre el declivismo y el futuro del poder estadounidense (2000-2015) <i>Sergio Iván Moya Mena</i>	13
Las políticas de la administración Trump hacia México y su impacto en Centroamérica <i>Carlos Heredia Zubieta</i>	69
Trump y Centroamérica: entre continuidades, incertidumbres y miedos (2017-2019) <i>Carlos Humberto Cascante Segura</i>	93
Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica. Entramados entre estabilidad y seguridad <i>Úrsula Roldán Andrade</i>	125
Guatemala y Estados Unidos: la Doctrina como estructura de las relaciones bilaterales <i>Daniel Matul Romero</i>	167

LOS AUTORES

Sergio Iván Moya Mena. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR) y de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (UNA). Teólogo, licenciado en Relaciones Internacionales y doctor en Filosofía. Autor de numerosos artículos sobre relaciones internacionales y Medio Oriente. Actualmente, es coordinador del Observatorio de Política Internacional (UCR-UNA). Correo electrónico: sergio.moya@ucr.ac.cr.

Carlos Heredia Zubieta. Profesor asociado en la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México. Es licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), maestro en Economía por la Universidad McGill de Montreal, Canadá, y doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue diputado federal (1997-2000) en la legislatura 57 del Congreso mexicano. Su investigación y docencia están enfocadas en estudios regionales de América del Norte y Asia del Este, así como en la migración en el corredor Mesoamérica-Norteamérica, y los factores internos de la política exterior de Estados Unidos. Correo electrónico: carlos.heredia@cide.edu.

Carlos Humberto Cascante Segura. Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y de la Maestría en Diplomacia de la Universidad de Costa Rica. Abogado, *máster* en Diplomacia y Magister Scientiae en Historia, títulos otorgados por la Universidad de Costa Rica. Actualmente, es candidato a doctor en Historia por la Universidad de Costa Rica. Página electrónica: https://www.researchgate.net/profile/Carlos_

Humberto_Cascante_Segura. Correo electrónico: carlos.cascante.segura@una.cr / carlos.cascantesequera@ucr.ac.cr.

Úrsula Roldán Andrade. Investigadora y coordinadora del área de migraciones del Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (Ingep) de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Doctora en Geografía por la Universidad de La Sorbona en Francia, cursó maestrías en Gerencia Social para el Desarrollo sostenible por el Instituto Chipi Xab y la Universidad Autónoma de Madrid, España, y de Geografía de Países en Desarrollo y Emergentes por las Universidades de París I, IV y VII. Licenciada en Trabajo Social por el Centro Universitario de Occidente de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Correo electrónico: uoldan@url.edu.gt.

Daniel Matul Romero. Escritor y analista guatemalteco. Profesor e investigador Instituto de Estudios Latinoamericanos (Idela) de la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica. Es consultor de diversas organizaciones internacionales y gestor de proyectos de desarrollo para la Fundación Frederick Ebert, Fundación para la Paz y la Democracia (Fumpadem) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Máster en Administración de Empresas por la Universidad de Costa Rica y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional. Correo electrónico: daniel.matul.romero@una.ac.cr.

INTRODUCCIÓN GENERAL

El viernes 20 de enero de 2017, frente a la fachada oeste del Capitolio, Donald John Trump, el cuadragésimo quinto presidente de los Estados Unidos, asumió el poder de la mayor potencia económica y militar del mundo. A más de tres años de esa tarde, aún resulta complicado comprender la serie de procesos y consecuencias generados por la administración Trump; igualmente, resulta muy probable que, dada la vertiginosidad y cercanía de los acontecimientos, no sea acertado establecer una relación de causalidad entre algunos fenómenos y la presencia de Trump en el ala oeste de la Casa Blanca. Tal coyuntura podría tener su origen en fenómenos de largo y mediano plazo que algunos historiadores sitúan a principios de la década de 1970, otros, en la década de 1980 y algunos al finalizar la Guerra Fría. Más allá de esta discusión no saldada, hay un acuerdo en que estos terminaron por hacerse más evidentes gracias a los discursos y actitudes del actual gobierno estadounidense.

La figura de Trump, sus posturas y las acciones que ha emprendido han motivado un interesante debate sobre la relación entre Centroamérica y los Estados Unidos, tanto desde el análisis de las experiencias del pasado como con la mirada puesta en un horizonte de expectativa, caracterizado por el crecimiento de actores que competirán en diferentes niveles por el poder en la sociedad internacional. En el ámbito académico, la figura de Trump ha propiciado un renovado interés por explorar las características de ese nexo fundamental para comprender la región centroamericana. En esta línea, tras los primeros quince meses de la administración Trump, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica, y el Center for Latin American & Latino Studies, de la American University (Washington D. C.), llevaron a cabo un taller con el propósito de explorar las diversas perspectivas sobre las relaciones entre Centroamérica y los Estados Unidos.

En ese encuentro académicos centroamericanos, mexicanos y estadounidenses, junto con funcionarios de varias instituciones, valoraron diversos temas concernientes a las interacciones entre Centraomérica y los Estados Unidos a partir de enfoques históricos, políticos, sociológicos y antropológicos, útiles para plantear los factores que lo condicionan. Producto de ese esfuerzo, se edita este texto, creado gracias al aporte de cinco autores de la región. En los cinco estudios, los análisis se realizaron con vista en la perspectiva de ambas partes, sin olvidar que se presentan en la coyuntura de la administración Trump. Por consiguiente, el objetivo es distinguir aquellos elementos de índole estructural que condicionan el intercambio entre la región y los Estados Unidos.

El primer aporte se dedica al poder de Estados Unidos, una introducción necesaria para contextualizar las posturas de los gobiernos de ese país con respecto al Istmo. En esta ocasión, el doctor Sergio Iván Moya repasa las diversas teorías sobre el declive del poder estadounidense. Dentro del amplio espectro de visiones, el profesor Moya muestra cómo las teorías pueden ser asumidas en la generación de la política exterior y cómo no necesariamente responden a sustratos de la realidad. Asimismo, plantea una relevante comparación de diversos autores y concluye con valoraciones sobre las diversas variantes que este tipo de teorías han tenido a lo largo de la última década.

En el segundo artículo, el doctor Carlos Heredia Zubietta agrega al análisis de la relación entre Centroamérica y los Estados Unidos a un actor intermedio clave: México. En esa línea, estudia el intercambio bilateral entre México y los Estados Unidos, y lo caracteriza en un estado de convulsión. Por ese motivo, establece que, en los hechos, Trump ha expulsado a México de una América del Norte que imagina blanca, anglosajona y protestante. Casi al mismo tiempo, llegó a México un gobierno que se proponía defender los derechos de los migrantes con un enfoque humanitario e impulsar iniciativas de desarrollo económico para abordar las causas estructurales del éxodo migratorio. Según propone el profesor Heredia, a propósito del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, la arrogancia mexicana hacia Centroamérica

—que históricamente ha reproducido las asimetrías entre México y su vecino del norte— habrá de dar paso a una estrategia de cooperación y de desarrollo regional, con flujos comerciales crecientes y mercados laborales paulatinamente integrados, aun cuando las élites económicas y políticas, tanto centroamericanas como mexicanas.

En el tercer apartado, se contextualiza la llegada de la administración Trump en el marco histórico de la política exterior de los Estados Unidos hacia Centroamérica, particularmente, en la agenda que se conformó tras el final de la Guerra Fría. Desde esa perspectiva, se discuten los cambios y continuidades que se han producido durante los primeros dos años de la administración Trump en la agenda comercial, el control de flujos migratorios y las iniciativas de seguridad. Se concluye que la administración Trump no se aleja mucho de la agenda establecida por los gobiernos que le precedieron; sin embargo, plantea un retroceso con respecto a algunos avances alcanzados al final de la administración Obama. Asimismo, el artículo apunta los mecanismos empleados por los gobiernos centroamericanos para enfrentar al ejecutivo estadounidense en los últimos meses.

En el cuarto capítulo, elaborado por la doctora Úrsula Roldán, se traza el desarrollo a mediano plazo del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica (PAPTN). En este apartado se explican las condiciones históricas que caracterizan la relación entre los Estados Unidos y Centroamérica y las realidades que marcan las prioridades actuales sobre la región. Se analizan, además, los diversos entramados que definen la disputa principal librada entre el gigante del norte y los tres países, enmarcada tanto por intereses generales entre la “estabilidad y la seguridad hemisférica”, como por intereses particulares de sus élites políticas y económicas en Estados Unidos y Centroamérica.

La profesora Roldán sostiene que el plan fue presentado como una propuesta que contribuiría a modificar las causas que motivaron la migración de niñas y niños centroamericanos. Se exponen los cambios al PAPTN según

las coyunturas y los riesgos de su fracaso. Sin embargo, la continuidad del marco político de intervención que se conoció en Estados Unidos como un consenso entre los gobiernos demócrata y republicano ahora está en una zona gris. Por consiguiente, se concluye que la historia está por contarse otra vez, porque las élites guatemaltecas, hondureñas y salvadoreñas siguen esperando que el interés particular y general de Estados Unidos coincida de nuevo con los suyos; mientras la población migrante, los movimientos sociales y otras fuerzas democráticas en el aquí y en el allá siguen luchando por una vida digna y en paz.

En quinto capítulo, el profesor Daniel Matul establece una visión histórica y de transformación de las relaciones entre los Estados Unidos y Guatemala (uno de los principales actores de la región). La tesis del profesor Matul consiste en señalar que la definición de la política exterior en los Estados Unidos se establece a través de doctrinas que reúnen los condicionantes internos de ese país. La perspectiva de definir las etapas del nexo por doctrinas permite clarificar, por una parte, los elementos medulares que organizan los intercambios bilaterales entre ambos países; y, por otra, establecer los efectos que la política estadounidense produce en las relaciones entre la región y el resto de la sociedad internacional.

El editor del texto agradece a los autores por su responsabilidad para desarrollar estos trabajos, los cuales fomentarán nuevas discusiones sobre la inseparable relación con los Estados Unidos. La producción de este libro ha sido posible gracias al personal de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Costa Rica, y en especial a su directora, la doctora Ilka Treminio, quien desde un principio mostró su interés en divulgar y difundir este tema. Igualmente, se les agradece a las estudiantes Nirel Vásquez Guzmán y Alexa Silva Varela por su colaboración desinteresada en la revisión de las normas formales que estos textos han seguido.

Carlos Humberto Cascante Segura

1 de octubre de 2020

EL DEBATE SOBRE EL DECLIVISMO Y EL FUTURO DEL PODER ESTADOUNIDENSE (2000-2015)

Sergio I. Moya Mena

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre las naciones no suelen caracterizarse por la igualdad o por las simetrías en materia de poder. Como lo plantean autores neorrealistas como Kenneth N. Waltz, los Estados se juzgan similares en términos de sus necesidades, pero no en cuanto a las capacidades que poseen para alcanzarlas. Los destinos de todos los Estados están mucho más afectados por las acciones e interacciones de los principales actores que por las de los secundarios. Por eso, la comprensión de las dinámicas de poder en las relaciones internacionales demanda indefectiblemente entender el comportamiento de los agentes protagonistas de la política internacional, lo que Waltz (1988) llama “los grandes poderes de cada época” (p. 109), pues son estos los que causan las mayores diferencias en el sistema internacional

El estudio de las condiciones de Estados Unidos como potencia, así como del porvenir de su poder global, constituye un problema fundamental para entender el presente y anticipar futuros escenarios en los intercambios internacionales. El factor central en este artículo será el proceso de decadencia, inminente o distante aún, que enfrentaría este país. De cara a los desafíos que amenazan su primacía como superpotencia en las relaciones internacionales contemporáneas, la pregunta fundamental no es si los Estados Unidos experimentará una decadencia, sino cuándo y en función de qué factores se producirá, lo cual, sin lugar a duda, reconfigurará radicalmente las conexiones

internacionales. ¿Será un proceso a mediano plazo, es decir, enmarcado en los próximos cincuenta años? ¿Será una transformación determinada en última instancia por el ascenso de potencias emergentes como China?; o se explicará más bien por contradicciones internas, como la creciente deuda federal, la polarización política o la decadencia cultural. Estos son algunos de los interrogantes que dan forma al debate sobre el declivismo estadounidense.

Este artículo identifica los principales posicionamientos que conforman el debate a partir de una clasificación en tres corrientes: decadentista, decadentista atemperada y optimista. Al respecto, conviene hacer un par de advertencias. En primer lugar, aunque la clasificación propuesta presenta utilidad esquemática, en el debate sobre el declivismo toman parte autores vinculados a diversas escuelas de pensamiento, como el realismo, el neorrealismo, el marxismo, el liberalismo o el neoconservadurismo. En segundo lugar, esta investigación no es exhaustiva. Ha supuesto más bien una selección de los principales autores y analistas estadounidenses y sus planteamientos respecto al futuro del poder de EE. UU. planteados entre los años 2000 y 2015.

LA NATURALEZA CAMBIANTE DEL PODER A LO LARGO DE LA HISTORIA

Tanto la consideración del poder en el ámbito de la política internacional como la del porvenir de EE. UU. como potencia se remiten, en gran medida, a los recursos del poder. Si como Robert Dahl (1957), se entiende al poder como “la habilidad para lograr que otros hagan lo que de otra manera no harían” (p. 202), la conversión de esa facultad es un problema básico que surge cuando es pensado en términos de recursos. Dicha conversión sería la capacidad de transformar el poder potencial, medido por recursos, en poder efectivo, medido por la cambiante conducta de los otros (Nye, 1993).

Algunos países son mejores que otros en convertir sus recursos en poder e influencia efectiva, pero el problema fundamental es determinar cuáles son aquellos que brindan las mejores bases en un contexto particular. El cuadro

1, elaborado por Joseph S. Nye, muestra una consideración de los principales recursos del poder a lo largo del tiempo. Tal y como se aprecia, la naturaleza y vitalidad de dichos recursos se transforman de una época a otra.

Según el historiador británico A. J. P. Taylor (1954), habitualmente “la prueba de una gran potencia sería su fuerza para la guerra” (p. 24). De esta forma, en las economías agrarias de la Europa del siglo XVIII, la población era considerada una fuente de poder crítica, porque proveía una base para los impuestos y el reclutamiento de la infantería (Taylor, 1954, p. 6). El hecho de que, en términos poblacionales, Francia dominara Europa occidental permitió a Napoleón el lujo de movilizar a casi 600 000 hombres en su campaña contra Rusia y regresar prácticamente derrotado a Francia con 95 000.

Otra transformación relevante en materia de recursos del poder durante el siglo XIX fue el creciente papel del poderío industrial y de los ferrocarriles, recursos que posibilitaron una rápida movilización de las maquinarias de guerra. A partir de la segunda mitad de ese siglo, el imperio alemán del canciller Otto von Bismarck empezó a utilizar los ferrocarriles para transportar tropas que lograran rápidas victorias. Adicionalmente, la expansión de los sistemas ferroviarios en Europa contribuyó a privar al Reino Unido del lujo de concentrarse en el poder naval. La aplicación de la tecnología industrial a la guerra tuvo un impacto significativo.

Los avances de la ciencia y la tecnología se constituyeron en recursos de poder críticos desde el comienzo de la era nuclear en 1945 y, en buena medida, la posesión de armas nucleares se convirtió en condición para que un país fuera considerado superpotencia.

Sin embargo, el poder derivado de las armas nucleares ha probado ser tan impresionante y destructivo que su aplicación actual resulta prácticamente imposible. Algunos autores señalan que las fuerzas del poder, en general, en nuestros días, se alejan del énfasis en la fuerza militar y en la conquista, como ocurría en épocas anteriores. Para afirmar el poder internacional, factores como

la tecnología, la educación y el crecimiento económico se habrían hecho cada vez más relevantes, mientras que la geografía, la población y los materiales pesados parecen menos trascendentales (Taylor, 1954).

CUADRO 1. Estados líderes y principales recursos de poder del año 1500 al siglo XX

Período	Estado líder	Principales recursos de poder
Siglo XVI	España	Oro en lingotes, comercio colonial, armas de mercenarios, relaciones dinásticas
Siglo XVII	Países Bajos	Comercio, mercados de capital, navegación
Siglo XVIII	Francia	Población, industria rural, administración pública, ejércitos
Siglo XIX	Gran Bretaña	Industria, cohesión política, finanzas y crédito, navegación, normas liberales, su condición de islas (fáciles de defender)
Siglo XX	Estados Unidos	Escala económica, liderazgo científico y técnico, fuerzas y alianzas militares, régimen liberal internacional, centro internacional de comunicaciones

Fuente: Nye (2003).

Si los recursos del poder cambian a lo largo del tiempo, el poder cambia también en cuanto a su titularidad. Además, se distribuye de muchas maneras: se concentra en manos de un Estado dominante, como en el antiguo mundo mediterráneo durante el cenit del Imperio romano, o se difumina entre distintos Estados rivales, como Venecia, Florencia, Milán o Nápoles y los Estados Pontificios en el escenario de la Italia renacentista (Kagley, Charles y Raymond, 2008).

Los cambios en la titularidad del poder implican también que los poderes decaen. Según la célebre tesis de Jean-Baptiste Duroselle (2000), “todo imperio perecerá” (p. 9). La muerte de los imperios aparece como una de las grandes

regularidades de la historia. Efectivamente, la premisa se repite una y otra vez. Las grandes potencias surgen, se desarrollan y experimentan, tarde o temprano, procesos de decadencia. Lo confirman los sucesivos órdenes internacionales que se han desarrollado desde la Paz de Westfalia en 1648, determinados, en gran medida, por la hegemonía de ciertas potencias en periodos específicos y a partir de la disposición de determinados factores de poder.

En referencia a la misma tendencia, el historiador británico Paul Kennedy en su libro *Auge y caída de las grandes potencias* (1987), un relato sobre el carácter cíclico de la historia, sostiene que para los países más poderosos, cuyos intereses abarcan todo el mundo, los costos de los compromisos militares superan los beneficios de ser imperios.

En el modelo de Kennedy, las grandes potencias ascienden y decaen de acuerdo con las tasas de crecimiento de sus bases industriales y los costos de sus compromisos imperiales en relación con su producto interno bruto (PIB). Con el tiempo, la sobre extensión imperial socava el crecimiento económico de la potencia dominante, hasta que esta no es capaz de solventar los gastos militares necesarios para sostener su posición (Kennedy, 1998, p. 10). Kennedy dice: “Si un Estado se sobre expande estratégicamente (...), corre el riesgo de que los beneficios potenciales de su expansión externa puedan ser superados por el gran costo de todo el proceso” (Kennedy, 1998, p. 10).

Este fenómeno de sobre expansión imperial, afirma Kennedy, es común en todas las grandes potencias. En 1987, cuando su libro fue publicado, muchos en EE. UU. temieron que el país estuviera sucumbiendo a esa misma “enfermedad” y el hecho de que la Unión Soviética cayera algunos meses después no necesariamente invalidaba la posibilidad del declive (Ferguson, 2010).

El antropólogo Jared Diamond ha replanteado el tema del ascenso y caída de las civilizaciones en su libro *Colapso: por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen* (2011). Diamond propone otra interpretación cíclica de la historia a través de lo conocido como la Era Verde: relatos de sociedades

del pasado, desde la Isla de Pascua del siglo XVII a la China del siglo XXI, que corrían o corren el riesgo de destruirse a sí mismas debido al abuso de sus ambientes naturales. Diamond (2011) cita a John Lloyd Stevens, el explorador americano y arqueólogo aficionado que descubrió las ciudades mayas misteriosamente muertas de México: “Allí estaban los restos de un pueblo culto, brillante y peculiar, que había pasado por todas las etapas relacionadas a la subida y la caída de las naciones, alcanzó su edad de oro, y pereció” (p. 20).

De acuerdo con Diamond, los mayas cayeron en una “trampa maltusiana” clásica, ya que su población creció más de lo que su sistema agrícola, frágil e ineficiente, podía soportar. Más población significaba más cultivos, pero más cultivos significaron deforestación, erosión, sequía y agotamiento del suelo. El resultado fue la guerra civil, recursos cada vez más escasos y, por último, el colapso.

En síntesis, las perspectivas como las de Duroselle, Kennedy o Diamond confirman que los grandes poderes y las grandes civilizaciones de la historia están indefectiblemente sujetos a periodos de expansión, apogeo y decadencia, una decadencia entendida como “declinación, menoscabo, principio de debilidad o de ruina”.

Ahora bien, si estas son tendencias generales, no existen casos idénticos. Por ejemplo, la decadencia del Imperio británico, un fenómeno que se aceleró a partir de la Guerra de los Boers (1899-1902), resulta un espejo en el que algunos analistas miran la propia decadencia de EE. UU. como superpotencia. Empero, esta comparación no es aceptada por todos. En los procesos de decadencia intervienen factores de muy diversa índole, aunque el elemento clave parece ser la disposición de factores de poder. Si esto es así, cabe preguntar: ¿qué factores permiten determinar la naturaleza del poder en los inicios del siglo XXI? O bien, ¿a partir de cuáles factores de poder se puede determinar las fortalezas y debilidades de EE. UU. como potencia?

POTENCIAS Y SUPERPOTENCIAS

Una potencia es, según Carl Von Clausewitz, la que por sí sola garantiza su seguridad contra cualquier otra potencia considerada aisladamente. A esa definición clásica, se le agrega que es un actor estatal en condiciones de desempeñar un papel mundial, es decir, de intervenir en diversas regiones del mundo.

Ahora bien, al considerar el poder estadounidense, se hace necesario introducir otra categoría: la superpotencia. Este concepto fue utilizado por primera vez por William Thornton Rickert Fox en 1944, en referencia a “una gran potencia con gran movilidad de poder,” y que, como categoría, incluía a EE. UU., la Unión Soviética y el Reino Unido (Graham y Newham, 1990).

Para Lyman Miller, el concepto superpotencia suele utilizarse especialmente para señalar el dominio inigualable alcanzado en los asuntos internacionales por EE. UU. desde la Segunda Guerra Mundial. Una superpotencia, dice Miller, es un Estado con la capacidad de proyectar poder, dominar e influir en cualquier parte del mundo, y, a veces, en más de una región a la vez, por lo tanto, puede alcanzar previsiblemente la condición de “hegemón” mundial. Es decir, se trata de actores que establecen las “reglas del juego,” disponen de recursos y son capaces de movilizarlos para defender dichas reglas.

Los componentes básicos de la talla de una superpotencia se miden a partir de cuatro ejes de poder: militar, económico, político y cultural (Miller, 2005). El último equivale a lo que Joseph S. Nye ha denominado *soft power*, es decir, la capacidad de atraer a otros por la legitimidad de sus políticas y de los valores que las sustentan. Aunque los recursos “duros” de poder parecen ser los más esenciales, algunos autores o estadistas como el expresidente de EE. UU. Jimmy Carter, más cercanos al idealismo, llegan incluso a incluir atributos “blandos” o intangibles en la caracterización de una superpotencia:

¿Cuáles son otros atributos de una superpotencia? Una vez más, deberían ser similares a los de una persona. Esto incluiría un compromiso demostrable con la verdad, la justicia, la paz, la libertad, la humildad, los derechos humanos, la generosidad y el respeto de otros valores morales (Carter, 2011, p. 35).

Tales recursos intangibles aludirían también a una población grande y étnica y culturalmente homogénea, con capacidad administrativa y de gobernanza, liderazgo político, cierta equidad económica y prestigio, entre otros factores.

Ahora bien, ¿cómo determinar el poder real de una superpotencia? Todo indicador en solitario resulta parcial o limitado a la hora de medirlo o estimarlo. La Unión Europea es un gigante económico, pero suele carecer de la capacidad para propiciar una política exterior efectiva y coherente; y no posee, además, un poder militar sobresaliente. China es la economía más dinámica del mundo, pero la aqueja una dependencia severa de recursos energéticos. Una superpotencia debería sobresalir en todos los ámbitos.

LAS AUTOPERCEPCIONES: EL MITO DEL “EXCEPCIONALISMO ESTADOUNIDENSE”

Estados Unidos ha sido la nación más poderosa del planeta desde el fin de la Guerra Fría. La ilusión de ser excepcionales, la idea de que la “nación más grande en la historia del mundo” puede hacer cualquier cosa, se empezó a forjar a partir de la forma en que se creó el país. Francia y EE. UU. son las únicas democracias occidentales que nacieron a partir de revoluciones. Como a la francesa, a la república estadounidense le gusta proclamar que representa no solo “las esperanzas de la humanidad, sino valores universales”. La *American way* es la *Global way*, o al menos muchos estadounidenses creen que debería ser así (Buruma, 2011).

Según Ian Buruma (2011), aquello que los franceses llaman la “misión civilizadora” también ha sido una fuerza impulsora para los estadounidenses. El destino nacional es “civilizar a un mundo sumido en la ignorancia”. Para los

creyentes en esta misión —que no siempre ha estado en la corriente principal de la política de EE. UU., pero disfrutó de un resurgimiento notable en la década posterior a los ataques del 11 de setiembre del 2001—, no es suficiente que EE. UU. sea un ejemplo para el mundo. Es una obligación de la república “exportar la libertad y la democracia”, por la fuerza, si es necesario. Buruma llama a esto el lado napoleónico de la política exterior norteamericana.

En el mismo sentido, Stephen M. Walt (2011) afirma que la mayoría de las declaraciones de “excepcionalismo estadounidense” suponen que los valores de EE. UU., su sistema político y su historia, son “únicos” y dignos de admiración universal” (p. 72). Lo anterior implica que este país está destinado —y tiene el derecho— a desempeñar un papel distinto y positivo en el escenario mundial. Lo único malo de este retrato “autocomplaciente” del papel global de EE. UU. —dice Walt (2011)— “es que es todo un mito” (p. 72), una tendencia recurrente de las grandes potencias que se han considerado “superiores a sus rivales” y han creído que impulsaban un “bien superior” cuando imponían sus preferencias sobre los demás. De esta forma, los británicos pensaron que estaban teniendo la “carga del hombre blanco”, mientras que los colonialistas franceses invocaban la *mission civilisatrice* para justificar sus imperios (Walt, 2011).

Las declaraciones del excepcionalismo estadounidense descansan en la creencia de que EE. UU. es una nación única, virtuosa, que ama la paz, alimenta la libertad, respeta los derechos humanos, y abraza el Estado de derecho. Una afirmación elocuente en este sentido sería un mensaje dirigido a la nación por parte del presidente Woodrow Wilson (1913-1921) citado por Medina (1983):

EE. UU. no favorece la utilización agresiva de la fuerza, sino que la desprecia. Esta nación no ambiciona ni desea un solo palmo de territorio de otra nación. No pensamos, ni remotamente, en privar a ninguna nación del mundo de ninguno de los privilegios de que disfrutamos. Si hay algo que el pueblo americano quiere y en lo que cree, es en la paz y en las cosas hermosas que la acompañan (p. 56-57).

Según Walt (2011), a los estadounidenses “les gusta pensar que su país se comporta mucho mejor que otros Estados, y sin duda mejor que otras grandes potencias. Si tan solo fuera verdad”. El autor añade: “EE. UU. puede no haber sido tan brutal como los peores Estados en la historia del mundo, pero una mirada desapasionada del registro histórico contrasta con la mayoría de las afirmaciones sobre la superioridad moral de EE. UU.” (Walt, 2011, p. 73).

Para Walt, la historia muestra que EE. UU. ha sido una de las potencias más expansionistas. Se constituyó a partir de 13 pequeñas colonias aferradas a la costa este, pero, con el tiempo, se expandió por América del Norte, y arrebató Texas, Arizona, Nuevo México y California a México en 1846. En el camino, fue eliminada la mayor parte de la población nativa y se confinó a los sobrevivientes a reservas empobrecidas. Hacia mediados del siglo XIX, había empujado a Gran Bretaña al noroeste del Pacífico, consolidando su hegemonía en el hemisferio occidental (Walt, 2011).

Otro componente crucial del “excepcionalismo estadounidense” es la creencia de que el país tiene una misión “divinamente ordenada” para dirigir el resto del mundo, idea que se entronca también con la doctrina del Destino manifiesto, de mediados del siglo XIX (O’Sullivan, 1845). Precisa recordar cómo más adelante el presidente Ronald Reagan afirmaba que había “un plan divino” que colocó a EE. UU. “aquí”, y una vez citó al papa Pío XII diciendo: “en las manos de EE. UU. Dios ha puesto el destino de una humanidad afligida”. En el mismo tono, George W. Bush mencionó en el 2004: “Tenemos un llamado más allá de las estrellas para defender la libertad” (Walt, 2011, p. 75). Se trata efectivamente de una constante que apela al sentimiento religioso de los estadounidenses para justificar agendas imperiales.

EL DECLIVISMO: UN DEBATE QUE NO ES NUEVO

Si el excepcionalismo estadounidense no es más que un mito, cabe plantearse la posibilidad y las condiciones que tendría su declive como potencia. Lejos de ser una discusión inédita o exclusiva de nuestra época, el debate sobre el

declive de EE. UU. no es nuevo. Este país ha pasado a través de distintos ciclos de debate sobre declivismo en el pasado. Por ejemplo, durante la campaña presidencial de 1960, John F. Kennedy se quejó de que “la fuerza estadounidense en relación con la de la Unión Soviética estaba decreciendo mientras el comunismo avanzaba de forma constante en todas las áreas del mundo”. Años después, el libro de Ezra Vogel *Japón Número Uno* (1979) anunciaba una década de “paranoia creciente sobre las técnicas de manufactura y las políticas comerciales japonesas”. Al final, las amenazas soviéticas y japonesas resultaron infundadas.

No obstante, en la actualidad, factores como la “amenaza” china a EE. UU. parecen más serios desde el punto de vista económico y demográfico. Gideon Rachman, periodista del *Financial Times*, decía al respecto en el 2011:

La Unión Soviética se derrumbó debido a que su sistema económico era muy ineficaz, un defecto fatal que fue disfrazado por un largo tiempo, porque la URSS nunca trató de competir en los mercados mundiales. China, por el contrario, ha demostrado su poderío económico en el escenario mundial. Su economía ha crecido de 9 a 10 por ciento en promedio cada año, durante aproximadamente tres décadas. Ahora es el primer exportador mundial y el mayor fabricante, y tiene más de 2,5 billones de dólares en reservas extranjeras. Los productos chinos compiten en todo el mundo (Rachman, 2011, p. 59).

Japón también experimentó muchos años de crecimiento económico rápido y sigue siendo una potencia exportadora, pero nunca —apunta Rachman— ha sido considerado como candidato plausible para constituirse en la potencia número uno. La población japonesa es menos de la mitad de EE. UU., lo que significa que el japonés promedio tendría que ser dos veces más rico que el promedio estadounidense antes de que la economía de Japón superara a la de EE. UU. y esto “nunca va a suceder”.

En cuanto a China, su población es cuatro veces mayor que la de EE. UU. y la famosa proyección de Goldman Sachs de que la economía del gigante asiático sería más grande que la de EE. UU. en 2027 se hizo antes de la crisis económica del 2008. Según Rachman (2011), al ritmo actual, China podría ser el número uno mucho antes (p. 59).

Si se han generado varios episodios de debate sobre el declivismo a lo largo de los últimos sesenta años, es evidente que muchos factores —como el ascenso de China y otras potencias emergentes; el desgaste de aventuras militares, como Afganistán e Irak, o la pérdida de influencia de EE. UU. en varias partes del mundo— replantean, una vez más, la discusión sobre el futuro del poder estadounidense.

LA CONFIGURACIÓN DEL DEBATE

Desafíos como la emergencia de nuevas potencias mundiales y regionales; operaciones militares con alcances limitados o contraproducentes, como Afganistán o Irak; el agotamiento económico interno; la decadencia cultural; la pérdida de legitimidad ante la comunidad internacional; la creciente incapacidad para ejercer la hegemonía y el control sobre diversas áreas del planeta, entre otras circunstancias, suponen serias dudas sobre la capacidad de esta potencia para mantener su supremacía en los ámbitos militar, económico, financiero o tecnológico, y la posibilidad de seguir ejerciendo un *soft power* efectivo.

Todo esto ha generado en los últimos 20 años un debate que ha involucrado tanto a políticos como académicos en EE. UU. y otras partes del mundo. Este debate entrecruza distintas perspectivas teóricas, como el realismo, el neoliberalismo, el neoconservadurismo e incluso el marxismo, y genera una serie de posiciones que, para efectos de esta investigación, se han agrupado entre decadentistas, decadentistas atemperados y los optimistas.

LAS TESIS DECADENTISTAS

Las tesis decadentistas señalan la progresiva e irreversible decadencia de EE. UU. como potencia mundial. Aunque se reconoce la indudable superioridad militar de EE. UU., los decadentistas sostienen que se trata de una potencia hegemónica en un claro proceso de decadencia económica, social, política, cultural y geopolítica. En esta corriente, se sitúan autores inscritos en distintas tradiciones y corrientes, aunque sobresalen los que se ubican a la izquierda del espectro político.

Uno de los más destacados de los decadentistas fue el sociólogo y profesor de la Universidad de Yale Immanuel Wallerstein, quien dentro de una tradición marxista afirmó que, más allá de su indudable superioridad militar, EE. UU. enfrenta desde hace tres décadas una evidente decadencia económica, social, política, cultural y geopolítica. Este proceso se habría intensificado a partir de la era del expresidente George W. Bush, cuando una amplia mayoría de la población mundial empezó a considerar a EE. UU. como un gigante peligroso. De hecho, EE. UU. se habría venido desvaneciendo como potencia global desde los años setenta y la respuesta estadounidense a los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001 solo aceleró este declive (Wallerstein, 2005a).

Para justificar su diagnóstico sobre la decadencia estadounidense, Wallerstein se remite a explicar el surgimiento de su hegemonía global como un largo proceso que comenzó junto con la recesión mundial de 1873. Entre ese año y 1914, tanto EE. UU. como Alemania se convirtieron en los principales productores de sectores fundamentales: el acero y, más tarde, los automóviles para EE. UU. y la industria química para Alemania (Wallerstein, 2007)

La competencia por la sucesión hegemónica dio un giro ideológico en 1933, cuando los nazis llegaron al poder en Alemania y comenzaron su escalada por trascender el sistema global, en búsqueda no ya de la hegemonía, sino de una forma de imperio mundial. Por su parte, EE. UU. asumió el papel de defensor

del liberalismo centrista mundial, expresado en la defensa de las “cuatro libertades” del expresidente Franklin D. Roosevelt (libertad de expresión, de trabajo, de aspiraciones y de no tener miedo) e integró una alianza estratégica con la Unión Soviética que le permitió vencer a Alemania y sus aliados.

La Carta de las Naciones Unidas otorgó el derecho de veto sobre el Consejo de Seguridad a cinco potencias, incluidos EE. UU. y la URSS, mientras que los acuerdos de Yalta significaron un convenio sobre el *statu quo* en el cual la URSS controlaría aproximadamente un tercio del mundo y EE. UU. el resto. Hasta 1991, EE. UU. y la URSS coexistieron en el “equilibrio del terror” de la Guerra Fría. Sin embargo, el “éxito” de EE. UU. como poder hegemónico en la etapa de la posguerra paradójicamente creó, de acuerdo con Wallerstein, las condiciones del deceso hegemónico de la nación.

Ese proceso se engloba en cuatro símbolos: la Guerra en Vietnam, las revoluciones de 1968, la caída del Muro de Berlín en 1989 y los ataques terroristas de setiembre del 2001. Cada uno de estos episodios simbólicos se superpusieron hasta culminar en la situación en la que EE. UU. se ve hoy: una superpotencia solitaria que carece de verdadero poder, un liderazgo mundial al que pocos respetan y una nación peligrosamente a la deriva en medio de un caos global que no es capaz de controlar (Wallerstein, 2005a).

¿Qué implicó la guerra de Vietnam? Para Wallerstein, más allá de ser el esfuerzo del pueblo vietnamita por terminar con la situación colonial y establecer su propio Estado, dicha guerra no fue simplemente una derrota militar o una mancha en el prestigio de EE. UU. La disputa asestó un gran golpe a la habilidad de EE. UU. para mantenerse como poder económico dominante. El conflicto resultó muy costoso y casi agotó las reservas estadounidenses de oro, abundantes desde 1945. Más aún, EE. UU. incurrió en semejante gasto justo cuando las economías de Europa occidental y Japón estaban en franco crecimiento. Estas condiciones terminaron con la supremacía estadounidense en la economía global (Wallerstein, 2005b).

Más adelante, cuando EE. UU. intentó intervenir en diversas partes del globo, falló. En 1983, el entonces presidente Ronald Reagan envió tropas al Líbano para restablecer el orden. Las tropas fueron repelidas y Reagan compensó esto invadiendo Granada, un país sin ejército. El presidente George H. W. Bush invadió Panamá, otro país sin tropas, mientras que Bill Clinton decidió intervenir en Somalia en 1993 para recobrar la paz, pero también fracasó. Esta declinación de su hegemonía fue ignorada desde la caída en Vietnam hasta el 11 de setiembre de 2001 (Wallerstein, 2005b).

Mientras EE. UU. miraba para otro lado, la URSS colapsó. EE. UU. fue sorprendido por ese derrumbe repentino, sin saber cómo manejar las consecuencias. El colapso del comunismo implicó, en efecto, el colapso del liberalismo, con lo cual se eliminó la única justificación ideológica tras la hegemonía del país norteamericano, una razón apoyada tácitamente por el antiliberalismo ostensible de su oponente ideológico.

Esta pérdida de legitimidad derivó directamente en la invasión iraquí de Kuwait, a lo que nunca se hubiera atrevido el líder iraquí Saddam Hussein mientras los acuerdos de Yalta permanecieran en pie. En retrospectiva, los esfuerzos estadounidenses en la Guerra del Golfo implicaron básicamente una tregua en la misma línea de declive iniciada en Vietnam.

Para Wallerstein, el declive de EE. UU. está íntimamente ligado al predominio de los halcones en la política norteamericana, los únicos que vociferan a favor de medidas políticas que reviertan el declive (Wallerstein, 2005). Para estos sectores, EE. UU. ejerce un poder militar invencible, y aunque líderes extranjeros menores consideren imprudente que el gobierno flexione sus músculos militares, ellos no podrán impedir que el país imponga sus deseos al resto del mundo. Los halcones creen que EE. UU. debe actuar como un poder imperial por dos razones: porque puede triunfar y porque si Washington no ejerce su fuerza, se verá cada vez más marginado (Wallerstein, 2005b).

Las tres expresiones contemporáneas del accionar de los halcones son el asalto militar en Afganistán, el apoyo de facto al intento israelí de liquidar a la Autoridad Nacional Palestina y la invasión a Irak. Wallerstein (2005b) explica:

La lectura que hacen los halcones de los hechos recientes enfatiza esa oposición a las acciones norteamericanas, si bien sería, no ha pasado de ser en buena medida verbal. Ni Europa Occidental, ni Rusia, ni China, ni Arabia Saudita parecen preparados para romper seriamente con EE. UU. En otras palabras, los halcones creen que EE. UU. se está saliendo con la suya. Los halcones piensan que un resultado similar se obtendrá cuando el ejército estadounidense invada Irak y luego de eso, cuando EE. UU. ejercite su autoridad en cualquier parte del mundo, sea Irán, Corea del Norte, Colombia o incluso Indonesia (p. 36).

Pero las interpretaciones de los halcones son incorrectas, advierte Wallerstein (2005b), y “solo contribuirán aún más a la declinación de EE. UU., transformando un descenso gradual en una caída rápida y turbulenta” (p. 36). Específicamente los intentos de los halcones van a fallar por razones militares, económicas e ideológicas.

Wallerstein (2005b) reconoce que la carta más fuerte de EE. UU. sigue siendo la militar, “si no es la única” (p. 37). El país norteamericano tiene el aparato militar más formidable del mundo y las más incomparables tecnologías militares que se puedan concebir. La superioridad de EE. UU. sobre el resto del mundo es hoy aun mayor que hace una década atrás.

¿Quiere decir esto que EE. UU. puede invadir Irak, conquistarlo rápidamente e instalar un régimen amigo y estable? Difícilmente. Hay que recordar, como manifestó Wallerstein en el 2003, que de las tres grandes guerras que libró EE. UU. desde 1945 (Corea, Vietnam y el Golfo) una terminó en derrota y dos en empate (Wallerstein, 2005b).

La decadencia de EE. UU. atañe también a su *soft power*. Washington parece políticamente aislado. Virtualmente nadie —salvo Israel— piensa que la posición de los halcones tiene sentido o merece ser alentada. Otras naciones tienen miedo o no pueden enfrentar a Washington directamente. EE. UU. no consigue mucha respuesta de su arrogante llamado a las armas (Wallerstein, 2005b). La arrogancia guarda sus propias contradicciones y seguramente engendra un resentimiento creciente.

Durante los últimos 200 años, EE. UU. acumuló un gran crédito ideológico. Pero hoy por hoy, está gastando todo ese crédito más rápido de como despilfarró sus reservas de oro en los años sesenta. La potencia enfrenta dos posibilidades en los próximos diez años: seguir la senda de los halcones, con consecuencias negativas para todos, pero sobre todo para sí mismo; o ver que las consecuencias negativas son demasiado grandes (Wallerstein, 2005b).

Hay pocas dudas de que EE. UU. seguirá en declive como fuerza decisiva en los asuntos mundiales durante la próxima década. La verdadera cuestión no es su hegemonía está por terminar, sino si será capaz de planear un descenso elegante, con el mínimo daño para el mundo, y para sí mismo (Wallerstein, 2005b).

LOS ASPECTOS CULTURALES DEL DECLIVE

Otros autores dentro de la corriente decadentista destacan los aspectos culturales e intelectuales como factores clave del declive estadounidense. El crítico social e historiador cultural Morris Berman, autor de *Dark Ages America: The Final Phase of Empire* (2007), *The Twilight of American Culture* (2001) y *Las raíces del fracaso americano* (2012), considera que EE. UU. se encuentra en la antesala de un colapso, debido básicamente a su “decadencia cultural”, un proceso cuyo corolario sería la “muerte espiritual e intelectual” (Berman, 2007, p. 302) de su sociedad y el advenimiento de una “etapa oscura” que afectará a la civilización occidental en general.

Las razones de este proceso radicarán en la hegemonía económica corporativa (la llamada globalización económica) que trae consigo el desinterés e, incluso, la franca aversión hacia la cultura, el arte, el conocimiento y el pensamiento crítico, valores esenciales de la civilización y la democracia (Berman, 2007).

Para Berman (2000), que lleva a cabo una revisión histórica del auge y caída de sistemas imperiales antiguos, hay cuatro factores recurrentes que explican el colapso de una civilización: a) desigualdad social y económica aceleradas; b) rendimientos marginales decrecientes con respecto a la inversión en soluciones organizacionales a problemas socioeconómicos; c) rápido decaimiento de los niveles de alfabetismo, de entendimiento crítico y de conciencia intelectual, y d) “muerte espiritual”.

Según Berman, estos cuatro factores aplican a EE. UU. a comienzos del siglo XXI. Para comprobarlo, se remite a una serie de indicadores en el campo cultural: millones de estadounidenses ignoran la identidad de los enemigos de su país en la Segunda Guerra Mundial o que Alemania fue dividida en un sector oriental y otro occidental (Berman, 2007); muchos estadounidenses preguntan a las agencias de viajes “si no saldría más barato ir en tren a Hawái, en vez de en avión”; un 11 % de los adultos jóvenes no pueden localizar a EE. UU. en un mapamundi y solo un 13 % puede señalar Irak.

De acuerdo con una encuesta de la revista *Time*, casi un 70 % “cree en la existencia de ángeles”; y otro estudio arrojó el hecho de que un 50 % cree en la presencia de ovnis y extraterrestres en la Tierra. El 58 % de los estudiantes de último año de preparatoria “no entienden un editorial de ningún periódico”, y según una encuesta del Departamento de Educación realizada en 1995, entre 22.000 estudiantes, el 50 % no sabía de la existencia de la Guerra Fría, y el 60 % no tenía idea de cómo se fundó EE. UU. (Berman, 2007).

Otra encuesta a cargo de la National Science Foundation en octubre de 1995 reveló que un 63 % de los entrevistados cree que “los primeros seres humanos vivieron al mismo tiempo que los dinosaurios”, un error cronológico

de “apenas” 60 millones de años (Berman, 2000). Las creencias religiosas en Estados Unidos son el soporte principal de buena parte de la población para explicar los eventos mundiales, en lugar de comprenderlos en términos de procesos políticos: así, un 59 % de los estadounidenses creen en las profecías apocalípticas y en una lucha final entre el bien y el mal (la batalla de Armagedón) (Berman, 2007).

Este crepúsculo de la cultura estadounidense es para Berman un anticipo inevitable de una era de oscuridad durante la cual una minoría ilustrada “tendrá la responsabilidad de preservar la cultura y el conocimiento para tiempos mejores”. Eso fue lo que ocurrió tras la caída del Imperio romano, al que este autor compara con EE. UU. en un serie de paralelismos en cuanto a las contradicciones internas que llevaron a su propio derrumbe: “el triunfo de la religión sobre la razón; la atrofia de la educación y el pensamiento crítico; la integración de la religión, el Estado y el aparato de tortura, una troika que para Voltaire constituía el principal horror del mundo preilustrado y, finalmente, la marginación política y económica de nuestra cultura” (Berman, 2007, p. 2).

Resulta sumamente interesante que Berman atribuye la crisis política y cultura que atraviesa EE. UU. a la propia naturaleza del pueblo estadounidense. El peor enemigo para un cambio progresivo en ese país es precisamente su pueblo. Lejos de representar virtudes que le hagan acreedor de una “misión” entre las naciones, para impulsar valores morales —como supone la idea del “excepcionalismo estadounidense”—, esa sociedad está corroída por la violencia, la ignorancia, la alienación y la vacuidad espiritual:

Desde los años cuarenta, EE.UU., ha estado comprometido con un proyecto imperial que cualquiera que ocupe la presidencia debe seguir y que supone que “tenemos una misión y somos los portaestandartes de la libertad; el compromiso con una jerarquía de raza y una profunda aversión al más moderado cambio político y social en el Tercer Mundo” (Berman, 2007, p. 306).

El problema, dice Berman, es que el “pueblo estadounidense” es como una vaca sagrada a la que los políticos deben adorar, “no importa lo manifiestamente estúpido que sea el comportamiento de ese pueblo”. El autor manifiesta:

De hecho, ¿y si el pueblo estadounidense fuera —como lo decía Nicholas von Hoffman— una colección de asnos, imbéciles, zoquetes? Ellos —dice Hoffman— viven en un domo de cristal, una especie de terrario, apartados de la realidad y del mundo exterior (...). De manera incuestionable toman sus “verdades” del gobierno, mientras que en otros países los adultos saben que no hay una “tetilla para chupar la verdad”, y si realmente lo quieres, tienes que ir a escarbar en la información por ti mismo. Si, por ejemplo, los estadounidenses hubieran querido saber la verdad acerca de nuestro historial en el Medio Oriente, había literatura fidedigna y suficiente para que lo hicieran. Pero ellos no tienen interés en este tipo de cosas, sino que —continúa von Hoffman—, están interesados en cosas más importantes que la guerra y la paz, como el fútbol profesional y la superación personal. La única manera de salir de este aislamiento americano es que las masas de idiotas se desidioticen a sí mismos. ¿Pero cuáles son las posibilidades, realmente? (Berman, 2007, p. 282).

Según Berman (2007), “estamos en un estado de avanzada desintegración cultural o lo que podría llamarse muerte espiritual” (p. 302), y dada la vacuidad, alienación, violencia e ignorancia que impregnan a ese país es difícil imaginar de dónde vendrá la recuperación.

El autor señala el despilfarro, la autogratificación, la primacía de la riqueza sobre bien público, la alta incidencia del crimen violento como función de la política y no solo de la cultura, el éxito definido en términos de riqueza y poder, la frivolidad y la falta de un centro moral como males que aquejan a la sociedad estadounidense. La desintegración del país es un acontecimiento cotidiano en marcha: “Contemplamos el suicidio de una nación que se comportó de forma oportunista hasta cavar su tumba” (Berman, 2007, p. 85).

El diagnóstico sobre el futuro de EE. UU. es entonces sumamente pesimista:

En cuanto a EE. UU. (...) lo que le espera en el frente doméstico es la bancarrota y el desafecto popular; desde el punto de vista internacional, para 2040, si no antes, seremos una potencia de segundo o tercer orden. La historia ya no está de nuestro lado; el tiempo pasa y la estrella de otras naciones se levanta mientras la nuestra se hunde en una semioscuridad. (...) Considero que la fantasía de un futuro donde habremos de recuperarnos es una mera estupidez (Berman, 2012, pp. 184-9).

Otros exponentes del declivismo, como Chalmers Johnson, autor de *Dismantling the Empire: America's Last Best Hope* (2010), centran sus argumentos a partir de periodos específicos, como la presidencia de George W. Bush y la propensión de EE. UU. hacia el imperialismo-militarismo que pone en peligro a las instituciones democráticas y republicanas (Johnson, 2010).

Para Johnson, la administración Bush pavimentó el camino hacia un catastrófico colapso económico y financiero que provocó insolvencia nacional e internacional. Los libros de historia seguramente van a recordar a Bush como el “peor presidente de la historia de EE. UU” (Johnson, 2010, p. 22), y van a decir también que aceleró tendencias, como “nuestra devoción por el militarismo y nuestra dependencia del complejo industrial militar”.

Este exponente considera que Barack Obama vino a ser una esperanza de que EE. UU. se apartara de las políticas imperialistas, pero en su campaña electoral no dijo nada del complejo industrial-militar.

No es el primer país en el dilema de escoger entre república e imperio, ni el primer país cuyos sueños imperialistas socaban sus recursos y amenazan su futuro. Pero el autor sugiere que está escogiendo la “opción suicida” (Johnson, 2010, p. 27). La deuda cada día más grande de EE. UU. y el gasto militar y de

defensa están llevando —según el autor— a una situación de “sobreextensión imperial” que implica más expansión más allá de sus recursos y aislamiento.

Para Johnson, la solución para esta crisis es empezar a dismantelar el gigantesco aparato militar y de defensa de EE. UU, pues un país que trata de ser una democracia domésticamente y un poder imperialista en el plano exterior es muy inestable. Es posible que implique la muerte de la democracia en el interior. Un país puede ser democrático o imperialista, pero no puede ser ambas cosas. El autor agrega:

Militarismo e imperialismo son siameses unidos en la misma caldera, juntos van a llevar al país a extender al ejército más allá de sus capacidades, lo que traerá más insolvencia fiscal y un daño mortal a las instituciones republicanas (Johnson, 2010, p. 245).

Un efecto no deseado de los imperios es que pudre las mentes de los imperialistas. Les hace creer superiores, dadores de la luz y la esperanza, de la civilización humana, educando a salvajes y primitivos.

Si EE. UU. insiste en mantener su imperio, sufrirá las mismas consecuencias de todos los demás imperios de la historia. Se debe, entonces, afrontar la verdad: el país no es una nación excepcional. El poder global de EE. UU. es insostenible debido que no es capaz de recoger suficientes impuestos o reclutar suficientes soldados para mantener y lograr las tareas imperiales. Johnson dice:

El imperio de EE. UU., como el resto de los imperios del pasado, está destinado a desaparecer voluntariamente o por necesidad, debido a su masivo nivel de endeudamiento, las crecientes contradicciones entre su economía civil y el complejo industrial militar y por su dependencia de un ejército de voluntarios y los innumerables contratistas privados. Todo lo anterior señala a un imperio construido sobre bases frágiles (Johnson, 2010, p. 272).

Para Johnson, reconstruir el carácter de EE. UU. como república pasa por desarmar su estructura imperial: dismantelar las más de 800 bases militares de EE. UU. alrededor del mundo, cesar de utilizar el presupuesto de defensa como un programa keynesiano de trabajo y desmentir el mito de que el complejo industrial militar genera empleos.

LAS TESIS DECADENTISTAS ATEMPERADAS

Los autores que suscriben las tesis decadentistas temperadas relativizan las voces de alarma sobre la inminente decadencia de EE. UU. Indican que, lejos de ser un fenómeno exclusivo de nuestros tiempos, constituyen algo recurrente a lo largo de la historia contemporánea del país. Al respecto, Cullen Murphy, autor de *Are We Rome?: The Fall of an Empire and the Fate of America*, menciona: “Escuchamos todo esto en la década de los 80. Japón iba a dominar el mundo. No fue así, y EE. UU. terminó de vuelta en la parte superior. Japón no logró convertirse en el país más rico del mundo”.

En el mismo sentido, Murphy citado por Fallows (2010) afirma:

Si usted toma cualquier década en la historia de Estados Unidos, va a encontrar exactamente las mismas preocupaciones que tenemos ahora (...) sobre nuestras capacidades comerciales, sobre el sistema educativo, sobre si los inmigrantes están arruinando nuestras acciones y no aprenden inglés, lo que está sucediendo con los valores que construyeron el país. (...) Es un rasgo sorprendentemente consistente. Dentro de cincuenta años, los estadounidenses van a estar tan preocupados como lo están hoy.

Las tesis del decadentismo atemperado son las más diversas y amplias. Se reconoce el debilitamiento del poder estadounidense, pero se sugiere diversos cursos de acción para solventar o atemperar los desafíos. En esta posición, se incluyen autores conservadores, como Andrew J. Bacevich; realistas, como Zbigniew Brzezinski; o liberales, como Fareed Zakaria.

Andrew J. Bacevich, profesor de la Universidad de Boston y autor de *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism* (2009), *Washington Rules: America's Path to Permanent War* (2011) y *The New American Militarism: How Americans Are Seduced by War* (2013), considera que EE. UU. enfrenta demasiadas “obligaciones apiladas” sin medios para satisfacerlas:

El “momento unipolar”, creado por el colapso de la Unión Soviética en 1991, ha pasado y seguir refiriéndose a EE. UU. como la “única superpotencia” del mundo es como “seguir presumiendo que la General Motors es la compañía de automóviles del mundo n.º 1., es pura nostalgia”. Todo esto demanda un reconocimiento de los límites del poder estadounidense (Bacevich, 2011, p.).

Bacevich ve a EE. UU. experimentando tres crisis en la actualidad: una económica (crisis de ahorro, gasto excesivo), una cultural y otra política. Las tres crisis han sido generadas por el propio EE. UU. (Bacevich, 2009, p. 15).

El autor cuestiona la “arrogancia imperial y el sentido de misión de EE. UU., asociados a la “mojigatería” —lo opuesto de la humildad, según Bacevich—, los cuales dan origen a la convicción de que los valores y creencias estadounidenses son “universales” y que la nación sirve a determinados intereses por la providencia, lo cual implica rehacer al mundo a semejanza de EE. UU. (Bacevich, 2009, p. 208).

Como ejemplo de lo anterior, Bacevich cita a Hillary Clinton, quien en su primer gran discurso como Secretaria de Estado parafraseó a Thomas Paine afirmando: “Tenemos el poder para empezar el mundo de nuevo. (...) Hoy... estamos llamados a usar ese poder” (Bacevich, 2010, p. 24).

Este “sentido de misión” tiene, según Bacevich, varias premisas: primero, el mundo debe ser ordenado, de lo contrario el caos reinará. Segundo, únicamente EE. UU. cuenta con la capacidad para implementar un orden global. Ninguna otra nación tiene, la sabiduría, visión y voluntad para llevar a cabo esta tarea.

EE. UU. está a cargo de articular los principios que deben definir el orden internacional. Obviamente se trata de principios estadounidenses que poseen validez universal. Finalmente, los “Estados gamberros” y todo el mundo reconoce y acepta esta realidad. Republicanos y demócratas suscriben este catecismo y la Doctrina Bush de guerra preventiva ha sido una de las últimas expresiones de estas prerrogativas (Bacevich, 2010).

Este sentido de misión está profundamente ligado a la tendencia a la autogratificación, profundamente enrizada en el modo de vida estadounidense. Para Bacevich (2009), la ética de la autogratificación amenaza el bienestar de la sociedad; no porque los estadounidenses han perdido el vínculo con algunos hábitos puritanos míticos de trabajo difícil y sacrificio, sino porque “ensilla” al país con compromisos costosos en el extranjero “para los que estamos cada vez más mal equipados”.

Si EE. UU. ha tenido una misión, no era liberar, sino expandirse. “Por supuesto”, como lo decía Theodore Roosevelt, “toda nuestra historia nacional ha sido una historia de expansión” (Bacevich, 2009, p. 31). Desde los años cincuenta, EE. UU. ha sido un imperio, la cuestión es determinar de qué tipo tiene la intención de ser.

Para los tomadores de decisiones y formadores de política exterior, seguir pretendiendo que EE. UU. no es un imperio al creer y promover mitos de la inocencia del país o fantasías sobre descifrar los secretos de la historia es aumentar la posibilidad de que las respuestas que se dan a las diferentes situaciones van a ser erróneas. En lo anterior, subyace no solo la destrucción del imperio de EE. UU., sino también un gran peligro en el plano interno para lo conocido como la República estadounidense (Bacevich, 2009). En efecto, Bacevich considera que la democracia estadounidense ha sido “secuestrada” y los secuestradores no van a devolver fácilmente lo que se han llevado. Una de las consecuencias de esto ha sido el surgimiento de una élite cuyos miembros tienen un gran interés en perpetuar las crisis que han generado las fuentes de su poder. Estos son los mismos que, bajo la idea de buscar la paz y hacer avanzar la causa de la libertad, generan políticas promotoras de la guerra y el caos.

Para los nacionalistas extremos y los neoconservadores, la aceptación de límites sugiere declive irreversible. De hecho, es todo lo contrario. Reconocer los límites del poder estadounidense es una condición para “detener las pérdidas de las últimas décadas y preservar lo ganado por las anteriores generaciones que se remontan a la fundación de la República” (Bacevich, 2009, p. 217). Insistir en que EE. UU. es omnipotente es exacerbar los problemas que enfrenta.

Otro autor que señala la necesidad de evitar una sobreexposición del poder estadounidense es el exconsejero de Seguridad Nacional Zbigniew Brzezinski. Para este célebre analista, fallecido en 2017, la credibilidad y legitimidad global de EE. UU. se ha roto a partir de escándalos como las violaciones a los derechos humanos en las prisiones de Abu Ghraib y Guantánamo. Adicionalmente, guerras como las de Irak han sido un “desastre geopolítico” (Brzezinski, 2008, pp. 147-8).

El principal desafío al poder estadounidense se sitúa en el ámbito de la seguridad. La inseguridad es una realidad duradera en la globalización y EE. UU. deberá responder a la intrigante pregunta de cuánta vulnerabilidad está dispuesto a tolerar como hegemón mundial, especialmente a partir del hecho de que la seguridad nacional total y la defensa absolutas son imposibles en la era de la globalización (Brzezinski, 2004).

Ante esta situación, dos son las opciones estratégicas de EE. UU.: o bien emprende una transformación gradual y cuidadosamente administrada de su propia supremacía hasta convertirla en lo que llama un “sistema internacional autosostenido”, o bien depende fundamentalmente de su propio poderío nacional para aislarse de la anarquía tradicional que resultaría de su retirada como hegemón. Sea cual sea la fórmula escogida, EE. UU. necesita reflexionar detenidamente sobre cuáles son las regiones del mundo con mayor importancia para su seguridad (Brzezinski, 2004).

Dentro del declivismo atemperado es posible identificar a autores como Fareed Zakaria, quien se refiere al tema en su libro *The Post-American World* (2008). Para Zakaria, los estadounidenses parecen incapaces de comprender la

magnitud de los desafíos que el país enfrenta y, pese al ascenso de países como China, siguen creyendo que “EE. UU. sigue siendo n.º 1”, sin considerar que el éxito de EE. UU. ha causado “cierta esclerosis”. Zakaria sostiene: “Nos hemos sentado en la cima del mundo durante casi un siglo, y nuestros repetidos triunfos económicos, políticos y militares nos han hecho bastante seguros de que estamos destinados a ser el número uno para siempre” (Zakaria, 2011).

Zakaria señala una serie de problemas que complican la hegemonía de EE. UU., uno de ellos es la tecnología. En 2005, la Academia Nacional de Ciencias publicó un informe advirtiendo que EE. UU. podría perder muy pronto su privilegiada posición como líder de la ciencia del mundo. El informe indicaba que en 2004 se graduaron en China 600 000 ingenieros, 350 000 en la India y apenas 70 000 en EE. UU. ¿Qué esperanza pueden tener EE. UU. si por cada un ingeniero de EE. UU. hay más de una docena de chinos e indios? (Zakaria, 2009).

Como muchos otros autores envueltos en el debate sobre el declivismo, Zakaria ve la deuda federal como la amenaza fundamental. La deuda está en el corazón del problema (Zakaria, 2019)¹. Desde los años ochenta los estadounidenses consumen más de lo que producen y por eso se han endeudado, convirtiendo al país en una nación de deudores.

El mundo posestadounidense es, naturalmente, una perspectiva inquietante para los estadounidenses, pero no debe ser así, dice Zakaria. El mundo del futuro “no será un mundo definido por la decadencia de EE. UU., sino más bien por el ascenso de todos los demás” (Zakaria, 2008). El nuevo orden mundial no anticipa un declive de EE. UU., pues este país “sigue poseyendo enormes fortalezas y no va a surgir una nueva superpotencia” (Zakaria, 2009, p. 44). Además, sigue siendo la economía más grande y cuenta con el mayor poderío militar, las compañías tecnológicas más dinámicas y un clima muy emprendedor (Zakaria, 2011).

1 Hacia noviembre de 2019, la deuda federal de EE. UU. alcanzaba los \$17,26 billones de dólares.

Para Zakaria, no cabe establecer paralelos entre el proceso de decadencia del Imperio británico y el supuesto declive de EE. UU. Hay que tomar en cuenta que el aspecto central de la decadencia de británica fue un deterioro económico irreversible, algo que “no se aplica a EE. UU” (Zakaria, 2008, p. 180). El estatus económico sin rivales de Inglaterra duró apenas unas décadas, mientras que el de EE. UU. lleva 130 años. La economía de EE. UU. ha sido la más grande desde 1880 y continúa siéndolo.

La comparación tampoco resulta pertinente en el campo militar. El ejército británico era tan pequeño que Otto von Bismarck llegó a afirmar que “si alguna vez invadiera Alemania, simplemente haría que la policía lo arrestara”. El poder militar de EE. UU., mientras tanto, domina en todos los medios: aire, tierra, agua, etc.; asimismo, la potencia gasta más en investigación para la defensa que el resto del mundo junto (Zakaria, 2009).

Para Richard N. Haass, autor de *The reluctant sheriff: The United States after the Cold War* (1997), la influencia de EE. UU. es finita como resultado de los límites de sus recursos y de la capacidad de los demás para resistirse a la voluntad de la potencia. Al final de la Guerra Fría, EE. UU. fue menos dominante sobre los asuntos mundiales de lo que fue tras la Segunda Guerra Mundial, aunque entonces estaba lejos de la omnipotencia (Haass, 1997).

Políticamente, EE. UU. no puede demandar y obtener acuerdos en las Naciones Unidas o la OTAN. Hay una difusión del poder, así como un aumento de la inestabilidad mundial. La globalización económica es desregularizadora, ya que la habilidad de EE. UU. o de cualquier otro gobierno para controlar su destino es reducida por las decisiones de las firmas extranjeras, otros gobiernos, instituciones internacionales e inversores. Es un mundo donde la primacía de EE. UU. es clara, pero es también un mundo en donde esa primacía se debilita (Haass, 1997).

El problema de responder a esto con una doctrina hegemónica es el costo que representa, así como las resistencias que genera. Por eso, formular e implementar

una teoría política para proteger y promover los intereses de EE. UU. será una tarea difícil, en parte porque no existe una respuesta obvia ni mucho menos aceptada de lo que constituyen las prioridades de EE. UU (Haass, 1997). Según Haass, los intereses vitales de esa nación serían: a) una dominación no hostil de Europa, el Pacífico y el golfo Pérsico y el impedimento a desarrollar armas nucleares a Estados renegados; b) el mantenimiento de la estabilidad en México y el Caribe, así como relaciones cercanas con esas áreas y Canadá; c) La protección de los territorios de EE. UU. frente a algún ataque; y d) sostener la apertura comercial y regímenes monetarios funcionales y la protección frente a una amenaza importante al medio ambiente global (Haass, 1997).

EE. UU. debe desarrollar un liderazgo consecuente con la época actual. En este sentido, tanto las alianzas como las instituciones internacionales juegan un papel importante. El unilateralismo no es viable debido a la realidad doméstica de EE. UU. y a una situación global en la que el país no puede hacer todo lo que quiere. Así pues, precisa adoptar una política exterior basada en la noción de regulación, lo cual implica que el país debe actuar preferiblemente junto a sus aliados o solo para dar forma al comportamiento y capacidades de los demás Estados, de manera que sean menos propensos a actuar agresivamente más allá de sus fronteras o contra sus propios habitantes (Haass, 1997).

Algunos dirán que EE. UU. no puede costear una política exterior de regulación —vaticina Haass—, pues es considerada muy cara y el país debe enfocar su energía y recursos al interior. Tal perspectiva es errónea. Para otros, una política exterior de regulación sería considerada como muy modesta, pues quisieran prolongar el dominio de EE. UU. y la imposición de sus valores en el mundo. Tal estrategia simplemente excedería los recursos disponibles. El esfuerzo llevaría a la quiebra a EE. UU. Una doctrina de regulación toma en cuenta intereses concernientes a la formación de los derechos humanos, la democracia, expandir las exportaciones o proteger el medio ambiente; sin embargo, lo cuenta dentro de un marco general de intereses, sin dejar que ningún otro domine a los demás.

Para Haass, esta política de regulación implicaría para EE. UU. asumir un papel similar al de un *sheriff* internacional, que forja coaliciones de Estados para tareas específicas, como en el caso del rechazo a la invasión iraquí de Kuwait (Haass, 1997). “Es importante distinguir entre un *sheriff* y un policía, este último supondría un nivel alto de autoridad, una mayor capacidad para actuar solo” (Haass, 1997, p. 6). Por el contrario, el *sheriff* debe reconocer su falta de autoridad clara en muchos casos, su necesidad de actuar con otros y, lo principal, discriminar dónde y cuándo involucrarse.

Un *sheriff* no es un actor solitario o que posee recursos infinitos. Debe estar anuente a trabajar con los otros. EE. UU. tiene la capacidad de crear coaliciones dónde y cuándo lo desea (Haass, 1997). Lo fundamental es no depender exclusivamente del ejército para implementar una doctrina de regulación.

LAS TESIS “OPTIMISTAS”

Los autores encuadrados en posiciones optimistas rechazan las profecías sobre la inminente decadencia de EE. UU. y resaltan cómo, a pesar de desafíos como las guerras de Afganistán e Irak, o el ascenso de potencias emergentes como China o la India, EE. UU. continúa siendo la mayor potencia en cualquier escala de poder, ya sea militar, diplomática o económica. Estas posiciones son defendidas por autores como Josef Joffe, Nina Hachigian, Joseph S. Nye, Thomas L. Friedman y Michael Mandelbaum.

Según Joseph S. Nye (2010), no solo el país está lejos de experimentar un proceso de decaimiento, sino que “seguramente permanecerá más poderoso que cualquier otro estado en las décadas futuras” (p. 12). Aunque en términos económicos el mundo es cada vez más multipolar, en el plano militar sigue siendo unipolar, y, pese a que el país tiene muchos problemas sociales, no parece que vayan a empeorar significativamente, considera el autor.

Nye justifica su confianza en la preponderancia estadounidense a partir de un patrón de distribución del poder que se asemeja a un complejo juego

tridimensional de ajedrez. En el tablero superior, el poder militar es en gran medida unipolar, y en este nivel EE. UU. probablemente va a mantener la primacía por bastante tiempo. En el tablero del medio, el poder económico ha sido multipolar durante más de una década, con EE. UU., Europa, Japón y China como los principales actores y otros que van cobrando protagonismo. El tablero de abajo es el ámbito de las relaciones transnacionales. Se incluyen acá a actores no estatales tan diversos como los banqueros que transfieren electrónicamente fondos, los terroristas, los traficantes de armas, los piratas informáticos que amenazan la seguridad cibernética, y desafíos como las pandemias y el cambio climático. En este tablero inferior, el poder está ampliamente difundido, y no tiene sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad o hegemonía. Evidentemente, para Nye, los primeros tableros de su esquema son los que cuentan como dimensiones decisivas del poder. “El poder de EE. UU. ciertamente no es lo que solía ser, pero es cierto también que nunca realmente fue tan grande como se supone” (Nye, 2010, p. 3); y agrega:

Algunos estadounidenses reaccionan emocionalmente a la idea de la decadencia, pero sería contrario a la intuición y ahistórico creer que EE. UU. tendrá una participación preponderante de los recursos de poder para siempre. La palabra “decadencia” confunde dos dimensiones diferentes: declive absoluto, en el sentido de decaimiento, y declive relativo, en el que los recursos de poder de los otros Estados aumenta o es utilizado más efectivamente (Nye, 2010, p. 3).

En la perspectiva de Nye, EE. UU. cuenta con más fortalezas que debilidades. Con un 5 % de la población mundial, EE. UU. representa alrededor de un cuarto de la producción económica del mundo, casi la mitad de los gastos militares mundiales. Además cuenta con los más extensos recursos culturales y educativos de *soft power* (Nye, 2010), y tiene un papel central en todas las dimensiones de la globalización actual (Nye, 2003).

El autor reconoce algunos argumentos que apuntan a una decadencia moral, reducción del *soft power*, deterioro de algunos indicadores sociales, falta de

confianza en el gobierno, enfrentamientos internos y una división cultural (Nye, 2003), pero alega que las cifras de homicidios han disminuido; la salud, el medioambiente y la seguridad han mejorado, y no hay pruebas fiables de que los estudiantes obtengan un rendimiento peor que en el pasado (Nye, 2003). La postura de Nye no implica desconocer el hecho de que EE. UU. tiene muchos problemas, como la deuda, la educación u otros conflictos sociales, pero estas dificultades “no parecen estar empeorando”. En todo caso, Nye (2003) dice como consuelo:

La sociedad civil es fuerte, y la asistencia a la iglesia es alta, de un 42 %. Las pasadas batallas culturales del pasado, sobre la inmigración, la esclavitud, la evolución, la templanza, el macartismo, y los derechos civiles, eran sin duda más graves que cualquiera de hoy en día (p. 5).

Al igual que Zakaria, Nye tampoco está de acuerdo en plantear una comparación entre la decadencia británica y la estadounidense, pues se trata de una analogía engañosa. El Reino Unido tenía una supremacía naval y un imperio en el que nunca se ponía el sol, pero hacia la Primera Guerra Mundial, el país ocupó el cuarto lugar entre las grandes potencias en cuanto a personal militar; el cuarto lugar en el PIB, y, el tercero, en el gasto militar.

Con el auge del nacionalismo, la protección del Imperio británico se convirtió más en una carga que una ventaja. EE. UU. posee más libertad de acción de la que gozó el Reino Unido, y mientras este se enfrentó al surgimiento de potencias vecinas (Alemania y Rusia), EE. UU. se beneficia de estar rodeado por dos océanos y vecinos débiles.

Nye relativiza la posibilidad de que China pueda desafiar la posición de EE. UU. en el Este de Asia y, finalmente, en el mundo. Para esto, recuerda cómo Tucídides atribuyó la Guerra del Peloponeso al aumento de poder de Atenas y el temor que creó en Esparta. Hace un siglo, el ascenso de Alemania, y el miedo que creó en Gran Bretaña, ayudó a causar la Primera Guerra Mundial. Ahora, dice Nye, “se ha constituido una creencia convencional en ciertos

círculos que el ascenso de China y el miedo que está creando en los EE. UU. —donde las encuestas recientes muestran que el 60 % cree que el país está en declive— podría condenar el siglo XXI a un destino similar”. Así, académicos como John Mearsheimer han dicho que el ascenso de China no puede ser pacífico.

A los declivistas hay que recordarles las exageradas estimaciones sobre el poder soviético en la década de los setenta y del poder de Japón en la década de los ochenta, afirma Nye. Igualmente equivocados estuvieron los profetas de la unipolaridad, quienes sostuvieron hace una década que EE. UU. “era tan poderoso que podían hacer lo que quisieran y los otros no podían hacer nada” (Nye, 2010, p. 10). El autor considera que:

Uno debe ser escéptico acerca de este tipo de proyecciones calamitosas. Los estadounidenses pasan por ciclos de declivismo al menos cada década, pero que eso dice más sobre la psicología de EE. UU. que de sus recursos energéticos (...) EE. UU. seguirá siendo el país más poderoso en la primera mitad de este siglo y China aún tiene un largo camino por recorrer para ponerse al día en el poder militar, económico y suave (Nye, 2005).

Es dudoso que China logre obtener la capacidad militar para hacerlo posible a corto plazo. Una postura militar demasiado agresiva de los chinos produciría una coalición entre los vecinos de China que podría debilitar tanto su *hard power* como su *soft power* (Nye, 2010: 5). Además, si bien el modelo económico chino es atractivo en países con regímenes autoritarios, el llamado Consenso de Pekín tiene el efecto opuesto en la mayoría de las democracias. Incluso si el PIB de China sobrepasa al de EE. UU., en torno a 2027, las dos economías serían equivalentes en tamaño, no iguales en su composición. China todavía se enfrenta a una pobreza rural masiva y a una enorme desigualdad; además, comenzará a enfrentar problemas demográficos como consecuencias de su política de un solo hijo.

Nada de esto significa que los peligros de un conflicto puedan ser descartados en Asia, “como las recientes disputas de China a través de varias cadenas de islas disputadas nos recuerdan” (Nye, 2011, p. 66). Pero teniendo en cuenta los desafíos globales compartidos, como la estabilidad financiera, la ciberdelincuencia, la proliferación nuclear y el cambio climático, China y EE. UU. también ganarán mucho trabajando juntos. Por desgracia, las proyecciones erróneas que generan orgullo entre los chinos y un poco de miedo innecesario de declinación entre algunos estadounidenses serían un obstáculo para asegurar ese futuro.

Nye cuestiona también la afirmación de que EE. UU. sufre de una “sobreextensión imperial”, pues, hasta el momento, “los hechos no encajan en esa teoría”. Por el contrario, el presupuesto de defensa y el del servicio exterior han disminuido como porcentaje del PIB durante las últimas décadas.

Quizás el elemento que resulta más vulnerable es el hecho de que el sentimiento antiestadounidense se ha incrementado en el mundo desde la presidencia de George W. Bush y Donald Trump, y, en consecuencia, el *soft power* de EE. UU. está en decadencia. Sin embargo, no se trata de un declive irremediable. EE. UU. sigue siendo visto como oferente de aquello que el mundo anhela. De hecho, incluso en el Medio Oriente, las encuestas muestran que buena parte de la población ansía los beneficios del comercio, la globalización y unas mejores comunicaciones. La tecnología estadounidense es admirada en muchas partes y su cultura es con frecuencia más atractiva que sus políticas. Dada la extensión de esas visiones moderadas —aunque ambivalentes—, existe aún una oportunidad de aislar a los extremistas (Nye, 2004).

Hay ciertamente una decadencia del *soft power* de EE. UU., ante lo cual los estadounidenses tendrán que ser más conscientes de las diferencias culturales; un enfoque efectivo requiere menos estrechez de metas y más sensibilidad hacia las percepciones en el extranjero (Nye, 2004). El primer paso, entonces, es cambiar de actitudes dentro de las fronteras. Los estadounidenses necesitan entender mejor la manera como otros perciben las políticas de su país. Ejercer el *soft power* es mucho menos unilateral que emplear el poder duro, hecho

que EE. UU. aún necesita reconocer. Para comunicarse con efectividad, los estadounidenses deben aprender primero a escuchar. Para Nye, toda valoración neta del poder de EE. UU. en las próximas décadas seguirá siendo incierta, pero el análisis no se beneficiará con metáforas engañosas de decadencia.

Josef Jofee desestima en su libro *The myth of America's decline: politics, economics, and a half century of false prophecies* (2014) los augurios del declivismo afirmando que cada diez años se habla de un “momento de decadencia” en EE. UU (Jofee, 2013). Así, a finales de 1950, fue el impacto del Sputnik, seguido por la “brecha de misiles” pregonada por John F. Kennedy en la ya mencionada campaña presidencial de 1960 (Jofee, 2013). Una década más tarde, Richard Nixon y Henry Kissinger predijeron un mundo de cinco y no dos superpotencias. A finales de la década de los setenta, Jimmy Carter se refirió a “una crisis de confianza” que afectaba “el corazón, el alma y el espíritu de nuestra voluntad nacional”.

Para Jofee, los augurios sobre la “caída” de EE. UU. son, en parte, el reflejo natural de quienes se ven obligados a convivir con un “Gulliver que aterroriza simplemente moviéndose a su alrededor”. Lejos de presagiar la desaparición de EE. UU., según Jofee, estas fantasías son en realidad “una forma perversa de rendir homenaje al gigante (...) los problemas de las pequeñas potencias nunca provocan diagnósticos de debilidad generalizada” (Jofee, 2013, p. 273).

Los escenarios de “pesadilla” vienen de una tradición profética en la que los Jeremías esperan prevenir lo que predicen convenciendo a los díscolos a expiar culpas (Jofee, 2013). Los profetas de los Últimos Días usan el lenguaje de la decadencia para perseguir una agenda nacional, se trate de una visión libertaria del aislacionismo y bajos impuestos o una liberal de un mayor bienestar y menos militarismo. Jofee (2013) menciona: “el declivismo siempre ha oscilado entre la proyección y la profecía, entre los que se animan y los que temen el *finis Americae*” (p. 23).

Si en todos los casos del declivismo el fracaso económico sirve como la “evidencia A”, de acuerdo con Jofee en 2013, las cifras actuales muestran

que la economía de EE. UU. sigue siendo la mayor del mundo. Nunca antes en la historia moderna habían sido tan grandes las brechas entre las grandes potencias. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, los jugadores clave en el equilibrio de poder europeo tenían básicamente las mismas proporciones: la economía alemana, con un PIB de \$237 millones, acababa eclipsado la economía británica con \$225 000 millones, mientras que el PIB de Francia era de \$144 000 millones y el de Rusia de aproximadamente \$230 000 millones (Jofee, 2009).

La nación del norte también sobresale entre las principales potencias en términos de renta per cápita, con \$47 000 por habitante, seguido por Francia y Alemania (ambos en el rango de \$44 000), Japón (\$38 000), Rusia (\$11 000), China (\$2900) y la India (\$1000). Evidentemente, no está claro cómo China podría superar pronto a EE. UU. en este ámbito, el cual tiene un ingreso per cápita 7,5 veces más grande que China (Jofee, 2009).

También en el ámbito militar las brechas son exorbitantes. En 2008, EE. UU. gastó \$607 000 millones de dólares en sus fuerzas armadas, lo que representa casi la mitad del gasto militar total del mundo. Los siguientes nueve Estados gastaron un total de \$476 000 millones y quienes podrían desafiar la supremacía militar de EE. UU. —China, India, Japón y Rusia— juntos dedican solo \$219 millones de dólares para sus ejércitos. China, a quien se ve como la próxima superpotencia del mundo, representa menos de una séptima parte del presupuesto de defensa de EE. UU. (Jofee, 2009).

Ninguna otra potencia cuenta con la fuerza naval de EE. UU., la cual sirve para proyectar el poder de forma rápida y a grandes distancias. En 2005, Robert Work, analista de defensa y ahora subsecretario de la Marina de EE. UU., demostró que esa fuerza tenía un tonelaje naval superior a la del resto de 17 flotas combinadas (Jofee, 2009).

Para Jofee (2009), lo que en última instancia distingue a EE. UU. del resto de países es “la elección del papel que iba a jugar, su misión en el mundo” (p. 31):

Esta autodefinición se entiende mejor comparándolo con Rusia, que quiere recuperar lo que perdió, y China, que quiere más de lo que tiene. Ambos países quieren más, pero para sí mismos, no para todos. Impulsado por fines egoístas, potencias como Rusia y China no puede ser lo que EE. UU. eran en su mejor momento en el siglo XX: un Estado que perseguía sus propios intereses, sirviendo también a los de los demás (Jofee, 2009, p. 31).

Este papel asumido por EE. UU., aunado a sus enormes riquezas materiales, hizo de este país la “nación indispensable del siglo XX”. EE. UU. es la potencia por defecto, el país que ocupa el centro del escenario, porque no hay nadie más con el poder necesario y los propósitos (Jofee, 2009).

Para Nina Hachigian, EE. UU. debe ser capaz de entender el “nuevo panorama mundial” y saber competir en él. Requiere una nueva “propuesta de liderazgo” totalmente nueva, que encarne “concepciones modernas” sobre lo que es una sociedad justa y el orden mundial. Sin embargo, como admite Hachigian, después de haber ganado la “lotería de geopolítica en la abundancia material y la seguridad”, los estadounidenses tienen dificultad para comprender las penurias que limitan a otras naciones. “Es necesario abandonar la idea de que solo hay un camino correcto para una sociedad justa”. Adicionalmente, debe comprometerse con la “reciprocidad”, es decir, el poder estadounidense “tiene que servir a los intereses comunes” (Hachigian, 2011). Washington tiene que compartir su autoridad para tomar decisiones que afectan a otros, y seguir las reglas que todo el mundo sigue, incluso acerca de cuándo es aceptable utilizar la fuerza.

Aunque la disminución relativa del poder de EE. UU. es inevitable, China e India se encuentran en etapas muy tempranas del desarrollo. Con el tiempo, dado que cada una tiene alrededor de cuatro veces la población en EE. UU., sus economías probablemente serán más grandes que la estadounidense. Pero también, manifiesta Hachigian, hay muchas razones para pensar que, si EE. UU. toma las decisiones correctas, “seguirá siendo un líder mundial indispensable” (Hachigian, 2011).

Para los optimistas, el éxito sigue siendo posible. En un momento de cambio, EE. UU. conserva fundamentos básicos: tolerancia ante los errores individuales (lo cual fomenta la toma de riesgos productivos), disposición a aceptar los inmigrantes (hasta ahora), mercados de capitales bien desarrollados, excelentes universidades, abundancia de tierras fértiles, imperio de la ley, océanos en ambas costas que impidan los ataques, la diversidad y la capacidad de reinventar su sociedad. En comparación con Rusia, China, Brasil y la mayor parte de Europa, la demografía también está del lado de EE. UU. De las potencias emergentes solo la India puede reclamar una mejor relación entre trabajadores y jubilados en las próximas décadas.

Esta combinación de atributos sigue siendo excepcional, lo que implica que, si se toman decisiones sensatas, la mayoría de los estadounidenses tendrán la oportunidad de una vida segura y satisfactoria. Incluso en un mundo más multipolar, EE. UU. mantendrá una gran influencia debido a su liderazgo en el logro de esta cooperación vital. Ningún otro poder tiene la misma motivación para buscar el consenso o la capacidad para hacerlo.

Resulta interesante observar cómo las tesis decadentistas son abiertamente rechazadas por un sector destacado de la élite política en Washington, aferrado todavía a una arrogancia imperial negacionista, la cual alimenta todavía el espíritu de cruzada de EE. UU. como nación “excepcional e imprescindible”, la más grande de la historia y capaz de todo. En enero del 2010, el presidente Obama, dirigiéndose al Congreso, afirmó que “no aceptaría un segundo lugar para EE. UU.” (*The New York Times*, 2010). Pocos días después, el vicepresidente Joseph Biden ridiculizó la idea de que el país se encontraría dirigido a cumplir el vaticinio del historiador Paul Kennedy, según el cual los Estados Unidos al perder el control de su economía habría fracasado (Piers, 2010).

Otros autores que podrían incorporarse dentro de las tesis optimistas son Thomas L. Friedman y Michael Mandelbaum, autores del libro *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can*

Come Back (2011). Ambos exponen sus argumentos a partir de otro debate ya reseñado: el excepcionalismo estadounidense. Para Friedman y Mandelbaum, dicho excepcionalismo “no es una distinción que es otorgada y después dura para siempre, debe ser algo que se gana continuamente” (Friedman y Mandelbaum, 2011a).

El país vive una polarización política, y hay un desdén por la autoridad y la voz experta. EE. UU. no ha logrado abordar algunos de nuestros mayores problemas; en particular, la educación, el déficit y la deuda, y la energía y el cambio climático, y ahora todos estos problemas han empeorado hasta el punto de que “no pueden ser ignorados” (Friedman y Mandelbaum, 2011b, p. 9).

Para empeorar el panorama, apuntan: “hemos dejado de invertir en la fórmula tradicional de grandeza de nuestro país”, una fórmula que se remonta a su fundación. No “hemos podido solucionar nuestros problemas o reinvertir en nuestras fortalezas porque nuestro sistema político se ha paralizado y nuestro sistema de valores ha sufrido una grave erosión”. Cada vez más estadounidenses temen que el sueño americano “se esté desvaneciendo” y el país simplemente ha subestimado “el impacto de la globalización y la revolución informática” (Friedman y Mandelbaum, 2011b, p. 9, 25, 155).

Para seguir siendo excepcionales, EE. UU. debe responder con eficacia a los cuatro grandes retos del siglo XXI: la globalización, la revolución en la tecnología de la información, los enormes y crecientes déficits del país y su patrón de consumo de energía. Sin embargo, EE. UU. no ha puesto en marcha las políticas necesarias para asumir estos retos. No ha adaptado su sistema educativo para preparar a los estadounidenses para empleos bien remunerados en la economía mundial. El país no ha generado la voluntad política necesaria para poner bajo control los déficits de su gobierno federal y muchos de sus gobiernos estatales y locales. Tampoco se han tomado medidas eficaces para poner en marcha una transición a un nuevo paradigma energético (Friedman y Mandelbaum, 2011).

Los riesgos son muy altos. De la capacidad de EE. UU. para responder a estas preguntas con éxito dependerá la futura tasa de crecimiento económico y de ella dependerá el mantener las mejores características de su sociedad: la oportunidad, la movilidad y la armonía social.

Es evidente el optimismo de estos autores ante la posibilidad del país de continuar siendo una “nación excepcional”. Como tal, el “servicio” de EE. UU. al resto del mundo es similar a una “dominación benevolente”. Por lo tanto, para los autores, un robusto liderazgo global de EE. UU. sigue siendo vital, especialmente en coyunturas como las llamadas revueltas árabes, la crisis del euro y la emergencia de China.

Mantener a la mayor divisa del mundo (el dólar) ha servido como un mercado para las exportaciones que han impulsado un notable crecimiento económico en Asia y otros lugares del mundo. La Marina de EE. UU. protege las rutas marítimas por las que pasa gran parte del comercio del mundo, y sus despliegues militares en Europa y Asia del Este garantizan la seguridad en esas regiones. La fuerza militar estadounidense también garantiza el acceso del petróleo del golfo Pérsico al mundo entero y los activos en inteligencia, fuerza diplomática y, en ocasiones, fuerza militar resisten a las tendencias más peligrosas en la política internacional contemporánea: la proliferación de armas nucleares. La gobernanza mundial que EE. UU. ha proporcionado al resto del mundo ha sido un beneficio enorme.

El poder estadounidense no es solo una cosa de voluntad sino también de medios y esos medios deben estar constantemente renovados y refrescados. ¿Puede EE. UU. responder a los cuatro desafíos planteados de manera adecuada?, se plantean Friedman y Mandelbaum (2011), para seguidamente responder:

Somos optimistas de que se puede, pues, si bien el país está paralizado en la parte superior —el sistema político se ha quedado atascado y no se generan las políticas públicas necesarias— sigue siendo

extraordinariamente dinámico en las bases. A lo largo de la historia los EE. UU. raramente ha fallado a la hora de enfrentar sus retos.

Los EE. UU. tienen mayor potencial que cualquier otro país para prosperar en el futuro al convertirse en la plataforma de lanzamiento mundial más atractivo —el lugar donde todo el mundo quiere venir a trabajar, inventar, colaborar o iniciar algo para obtener el máximo provecho de nuestro mundo hiperconectado—. Y ellos van a querer venir a EE. UU. porque tiene la mejor infraestructura, las escuelas más dinámicas, la economía más abierta, las políticas de inmigración más atractivas, los mercados más eficientes y estables, la mayoría de la investigación financiada por el gobierno, y las mejores reglas a promover la asunción de riesgos y evitar la imprudencia. Así es como EE. UU. se mantiene como “excepcional” en este siglo como lo fue en los dos últimos —no por lanzar otro disparo a la luna, pero al convertirse en la plataforma preferida del mundo de lanzamiento para millones de disparos a la Luna.

En su libro *The frugal superpower: America's Global Leadership in a cash-strapped era*, Michael Mandelbaum afirma que EE. UU. en el siglo XXI, con todas sus presiones económicas, su pesado déficit, etc., difiere de los otros poderes decadentes del siglo porque el estadounidense no desaparecerá como lo hicieron los otros imperios del siglo XX, “porque EE. UU. no tiene un imperio” (Mandelbaum, 2010, p. 54).

La economía estadounidense permanecerá como la más grande del planeta por mucho tiempo y las fuerzas armadas de EE. UU. seguirán siendo las más poderosas del mundo. Este hecho se conecta con la otra gran diferencia: ningún otro país será capaz —en el futuro cercano— de desafiar el papel global de EE. UU. Ciertamente, China podría ser un candidato, pero en las décadas que vienen seguirá siendo un país pobre, al menos desde el punto de vista del ingreso per cápita, y el país deberá hacer frente a una fuerza laboral decreciente, todo lo cual limitará sus actividades internacionales (Mandelbaum, 2010).

En términos generales —argumenta Mandelbaum— la contracción del poder estadounidense no será tan pronunciada. Permanecerá seguramente por mucho tiempo como el país más poderoso militar y económicamente. El dólar continúa siendo la divisa más poderosa, en parte porque no hay un sustituto fuerte. La política de proteger a la gente de sus propios gobiernos, como en Kosovo, Bosnia o Haití, no se repetirá. Las políticas de *state building* no se repetirán. Las dificultades económicas internas limitarán la capacidad de EE. UU. para intervenir en los asuntos de los países pequeños y pobres.

Otro pensador optimista es Jared Diamond, autor de *Colapso: por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen* (2007) y *Crisis: cómo reaccionan los países en los momentos decisivos* (2019). EE. UU. vive una crisis de desarrollo lento (Mandelbaum, 2010). Rezago en desarrollo tecnológico e infraestructura, disminución de la inversión pública en educación, caída del rendimiento de los estudiantes estadounidenses, desigualdades, deterioro de la cultura política de la negociación y el acuerdo político. Todo esto hace que muchos estadounidenses teman que China termine superando a EE. UU. Diamond considera que no hay que tomarse a la ligera estas preocupaciones, pero afirma que en cada década los problemas se presentaban como “los más difíciles que había enfrentado el país” (Mandelbaum, 2010, p. 338). La nación norteamericana sigue disfrutando de ventajas geográficas y políticas (Mandelbaum, 2010) y cuenta con su propia memoria sobre cómo superar las crisis (Diamond, 2019).

EL BALANCE DEL DEBATE

Las posiciones expuestas, con sus respectivas variables, se debaten en torno al problema del llamado declivismo, cuyo elemento fundamental es la interrogante que plantea si EE. UU. continuará siendo la potencia hegemónica mundial a mediano y largo plazo. Como se ha podido apreciar, este debate genera una densa discusión, la cual ha sido acompañada de una abundante producción editorial.

Resulta complicado extraer conclusiones de una discusión que no solo está lejos de agotarse, sino que tiende a intensificarse. No obstante, ni siquiera las tesis más optimistas niegan el hecho de que las amenazas a la hegemonía de EE. UU. son ahora más fuertes que nunca. El elemento central de consideración sería —tal y como se ha planteado al inicio de esta investigación— el lapso y las circunstancias que marcarían la decadencia definitiva de la potencia.

VALORACIÓN DE LAS TESIS DECADENTISTAS

Tal y como se ha establecido, estas tesis señalan a EE. UU. como una potencia hegemónica en franco proceso de decadencia económica, social, política, cultural, moral y geopolítica. En el caso de Immanuel Wallerstein, los orígenes del declive se sitúan a partir de la Guerra de Vietnam, que indudablemente representó un severo golpe al prestigio de EE. UU. y cuestionó la capacidad del país para ganar conflictos militares convencionales.

Wallerstein añade otros factores que coadyuvan al declive de la potencia, como las revoluciones de 1968, la caída del Muro de Berlín en 1989 y los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001. Wallerstein acierta a la hora de trazar un patrón de aventuras militares de dudoso éxito, como Granada, Panamá, Somalia, Irak y Afganistán, pero sobrevalora el papel de los halcones en la política norteamericana, que, a partir de la presidencia de George W. Bush, habrían sumido al país en un proceso de “caída libre” hacia el declive, trayéndose debajo de paso el *soft power* del país o, como él lo llama, el “crédito ideológico”.

La distinción entre halcones y palomas simplemente no basta para distinguir periodos en los que hay una mayor o menor propensión al unilateralismo o procesos de militarización de la política exterior estadounidense más intensos. Por ejemplo, entre el presidente G. W. Bush y el presidente Obama hubo una continuidad en la estrategia de guerra en Afganistán, cuya expresión más clara fue la permanencia de Robert Gates en el Departamento de Defensa y, sin embargo, muchos podrían estar de acuerdo en catalogar a Bush como halcón y a Obama como paloma.

El diagnóstico de Wallerstein adolece también de una debida justificación fáctica. Sus tesis colisionan con la evidencia estadística aportada por diversos indicadores que muestra a EE. UU. disfrutando de una posición de primacía en los ámbitos económico y militar. Este último aspecto merece una consideración especial.

EE. UU. puede estar acarreado desde Vietnam una serie de tropiezos militares. Indudablemente, esa guerra restó prestigio a la potencia y contribuyó a debilitar su poder económico, ni que decir de otras aventuras como en Somalia o Bosnia, o los casos de Irak y Afganistán, los cuales constituyen, sin duda, sonados fracasos militares y políticos. No obstante, ninguno de esos fallos ha limitado significativamente la condición de EE. UU. como única superpotencia militar del mundo. Su superioridad militar no es seriamente cuestionada por ningún rival y aunque se puedan tener flancos débiles, como en el plano de la guerra asimétrica, ningún otro poder posee los recursos, la capacidad tecnológica, la cobertura planetaria o las alianzas militares de EE. UU. Si el ámbito decisivo del poder de una superpotencia es el militar, EE. UU. goza todavía de una ventaja incuestionable.

Otro ámbito que Wallerstein subestima ligado al *soft power* es la capacidad de la sociedad estadounidense para reinventarse frente al mundo. De tener al que probablemente ha sido el más impopular presidente de EE. UU., George W. Bush, pasó a tener en Barack Obama a uno de los más populares desde John F. Kennedy.

En el caso de las tesis de Berman, centradas en lo que llama la “muerte espiritual” del país, cabría hacer dos observaciones. En primer lugar, ciertamente la evidencia aportada por Berman indica una pobreza cultural significativa en términos de ignorancia, mediocridad, superstición o simple superficialidad. Pero ¿hasta dónde no ha sido esto siempre de la misma forma? ¿Será que los estadounidenses eran más proclives al arte, a la cultura, al cultivo del intelecto hace cincuenta años? Posiblemente no.

En segundo lugar, lo más paradójico es que esa “decadencia cultural” que vive EE. UU. no impide que la *American way of life*, con toda la vacuidad o mediocridad que Berman le pueda atribuir, sigue siendo atractivo para millones alrededor del mundo, lo que termina fortaleciendo el *soft power* de esta potencia. Ningún otro país sigue ejerciendo tanta atracción para tantos seres humanos alrededor del mundo. En general, los autores considerados dentro de las tesis decadentistas recurren a argumentos sugestivos, aunque usualmente asociados a análisis coyunturales o parciales, pero que no alcanzan a configurar un argumento sólido sobre la inminente decadencia estadounidense.

VALORACIÓN DE LAS TESIS DECADENTISTAS ATEMPERADAS

El común denominador entre estos autores es un reconocimiento de señales de decadencia en el poder estadounidense, acompañado de una estrategia o, en algunos casos, un curso de acción sugerido para atemperarla.

Los decadentistas atemperados cuestionan el “excepcionalismo estadounidense” como una expresión de autogratiicación o arrogancia que busca perpetuar un “momento unipolar que ya pasó” (Bacevich), o un lugar “número uno” que el país ya no ostenta (Zakaria). Reconocer los peligros de la sobreexposición del poder estadounidense, admitir las consecuencias negativas del unilateralismo y atemperar las tendencias guerreristas dentro de la política estadounidense son condiciones necesarias para retomar el espíritu republicano (Bacevich).

La misma necesidad de evitar una sobreexposición del poder estadounidense es advertida por Brzezinski y Haass. Para el primero, las alternativas son una transformación gradual y cuidadosamente administrada de la propia supremacía estadounidense, hasta convertirla en un “sistema internacional autosostenido,” o bien aferrarse al poderío nacional y aislarse, mientras que Haass propone desarrollar un liderazgo consecuente con la época actual,

fortalecer las alianzas y desarrollar una doctrina de regulación en la que EE. UU. asumiría el papel de *sheriff* internacional.

El peligro del militarismo y el guerrerismo denunciado por Bacevich no es nuevo, replantea la advertencia que al final de su mandato hizo el presidente estadounidense Dwight Eisenhower, refiriéndose a los grupos industriales (tanto soviéticos como estadounidenses) interesados en mantener la carrera de armamentos entre EE. UU. y la Unión Soviética durante la Guerra Fría.

La industria militar es un jugador dominante en la economía y la política de EE. UU., y muchas de las necesidades militares impulsan al sector manufacturero de este país. Más de un tercio de todos los ingenieros y científicos en EE. UU. laboran en actividades relacionadas con la industria militar. Varias áreas del país, y una serie de sectores industriales, en particular la construcción naval y aeroespacial, son en gran medida dependientes de los gastos militares o de las ventas de armas al extranjero. Bacevich no parece reconocer que, lejos de ser únicamente el deseo de una “elite interesada en perpetuar las crisis que han generado las fuentes de su poder”, la guerra representa un negocio demasiado lucrativo como para dejarse de lado y que, por cierto, tiene sus intereses muy bien representados en Washington.

En el caso de Zakaria, cabría pensar que su afirmación de que el mundo del futuro no será un mundo definido por la decadencia de EE. UU., sino más bien por el ascenso de todos los demás no es más que un juego de palabras autocomplaciente. En todo caso, acierta al afirmar que el nuevo orden mundial no anticipa un declive de EE. UU., pues este país sigue poseyendo enormes fortalezas, el mundo no va a producir una nueva superpotencia y EE. UU. sigue siendo la economía más grande del mundo y cuenta además con el mayor poderío militar.

Efectivamente, el surgimiento de una nueva superpotencia no es algo inminente. Zakaria acierta también al plantear que no caben paralelos entre el proceso de la decadencia del Imperio británico y el supuesto declive de

EE. UU. No es posible establecer procesos de declive idénticos. La crisis del Imperio británico no sería comparable a la estadounidense, como tampoco cabría una comparación con el Imperio romano

En el caso de Richard N. Haass, aunque hay un claro reconocimiento de los límites del poder estadounidense y los peligros del unilateralismo, la viabilidad de su propuesta de una “política exterior de regulación en la que EE. UU. asume un papel similar al de un *sheriff* internacional, que forja coaliciones de Estados para tareas específicas” debería ser revisada, especialmente a partir del caso libio en 2011. EE.UU, actuó con mucha cautela en esa coyuntura y prefirió que fueran otros los que encabezaran el esfuerzo militar para desplazar al régimen de Muamar al Gadafi. Es posible alegar que EE. UU. no tenía en este caso intereses vitales en juego, pero también es preciso reconocer que el margen de maniobra de EE. UU. en muchas partes del mundo se ha debilitado y, a partir de las nefastas experiencias de Irak y Afganistán, las futuras acciones del *sheriff* van a ser sometidas a una consideración previa mucho más rigurosa.

VALORACIÓN DE LAS TESIS OPTIMISTAS

A la luz de la evidencia histórica, resulta certera la afirmación de los optimistas respecto a que el profetismo declivista es una tendencia que aparece intermitentemente en la vida política norteamericana. Efectivamente, el debate sobre el declivismo emerge en diversos momentos del siglo XX y suele pasar de moda a partir de una recomposiciones evidentes del poder estadounidense. Aunque lo anterior es cierto, no significa que vaya a pasar lo mismo con el actual replanteamiento del debate, pues las condiciones son obviamente distintas.

Dentro del campo optimista, las tesis de Joseph S. Nye son las más sólidas. Su juego tridimensional de ajedrez que determina la preponderancia de la esfera militar y en el que EE. UU. goza de supremacía, es un buen modelo para entender la distribución mundial del poder. Nye reconoce que el sentimiento antiestadounidense se ha incrementado en los últimos años. Sin embargo,

su cuestionamiento a la tesis de la “sobreextensión imperial” parece poco realista, pues esta no se remite únicamente a una cuestión de presupuestos (en cuyo caso, el gasto militar de EE. UU. sigue siendo absolutamente desproporcionado si se le compara con el de sus potenciales rivales), tiene que ver más con una pretensión de ejercer hegemonías militares en vastas regiones del mundo, con mantener una red de centenares de bases militares en los cinco continentes o con la voluntad de no permitir el surgimiento de ningún poder contestatario. Ejemplo de esto es la doctrina Wolfowitz, articulada por primera vez en el documento *Defense Planning Guidance* para 1994-1999, el cual llama a una intervención militar proactiva de EE. UU. a fin de paralizar y prevenir el ascenso de un par (o un igual) competidor, y afirma que los EE. UU. debe hacer todo para impedir que esto ocurra.

Otros autores dentro del campo optimista que niegan una tendencia hacia el declive se remiten a argumentos mucho menos consistentes. Es el caso de Josef Jofee, tras descalificar los escenarios de pesadilla que vienen de una tradición profética en la que los Jeremías esperan prevenir lo que “predicen convenciendo a los díscolos a expiar”, termina afirmando que el carácter particular que hace distinto a EE. UU., y que en última instancia determinará su destino como potencia, es su “sentido de misión” en el mundo. En otras palabras, se replantea una vez más el excepcionalismo estadounidense, tesis a la que también se adhieren autores como Thomas L. Friedman y Michael Mandelbaum, quienes establecen un curso de acción de EE. UU. para “seguir siendo excepcional” y, con eso, “seguir beneficiando al mundo”.

Negar el declive remitiéndose a una construcción mítica como el excepcionalismo evidentemente no resulta convincente a la hora de desestimar al declivismo como tendencia que limita el poder estadounidense

COMENTARIOS FINALES

El poder es multifacético y difícil de medir. No existe ningún medio para determinar cuál será la disposición del poder y sus recursos en el mundo del mañana. Empero, no resulta un ejercicio ocioso la consideración del futuro del poder estadounidense a partir de las tesis esbozadas por los académicos y

analistas estadounidenses que han intervenido en el debate sobre el declivismo en los primeros tres quinquenios del siglo XXI.

EE. UU. ostentó durante el siglo XX un nivel de poder militar y económico sin precedentes en la historia de la humanidad. Sin embargo, más allá de la mitología de la “nación excepcional”, encargada por mandato divino de “liderar al resto del mundo”, parece más evidente que nunca, que las bases del poder estadounidense en el mundo están siendo sometidas a presiones que tarde o temprano terminarán por desplazar a la superpotencia de su sitial privilegiado. No se trata de una suerte de profetismo, sino de un patrón histórico ilustrado por el desarrollo y auge de todos los grandes poderes. Ni siquiera las tesis más optimistas dentro de los círculos académicos y políticos de ese país auguran un predominio indefinido del poder estadounidense.

Más allá de su consideración y valoración crítica, esta investigación no se ha planteado emitir un veredicto a partir de las tres posiciones consideradas. No obstante, resulta evidente que si EE. UU. enfrenta retos inéditos y extraordinarios a su poderío y liderazgo, su decadencia, entendida como “declinación, menoscabo, principio de debilidad o de ruina”, no parece inminente. Las potencias enfrentan procesos de declinación irreversible cuando enfrentan crisis y contradicciones que terminan haciendo imposible mantener el poder y la influencia planetaria y ese no parece ser el caso de EE. UU.

Las tesis decadentistas circunscriben su diagnóstico sobre la decadencia a periodos muy cortos de la historia de EE. UU., subestiman la capacidad de ese país para recomponer sus actitudes hacia el mundo y no hacen una valoración global de los distintos factores (*económicos, militares, culturales, tecnológicos, etc.*) que determinan el poder de una superpotencia.

La mayoría de las tesis esgrimidas por los optimistas tampoco resultan convincentes. Mucho menos creíble es continuar reivindicando el mito del excepcionalismo estadounidense como un antídoto ante cualquier tipo de desafío. A partir de estas consideraciones, las tesis más sensatas y realistas parecen ser las de los declivistas atemperados.

El país enfrenta retos como la pérdida de influencia y prestigio como consecuencias del unilateralismo de gobiernos como el de George W. Bush, la sobreexposición del poder —especialmente en su dimensión militar—, las tendencias al militarismo que socavan las bases de la democracia estadounidense, la pérdida de *soft power* o el “ascenso de los otros”. Todas estas amenazas son, para los declivistas atemperados, reversibles.

Una consideración particular merece la posibilidad de que el poderío estadounidense sea desafiado por alguna potencia “vieja” o emergente. La mayoría de los analistas suelen citar el caso de China y, en menor medida, la India. Son diversos los indicios que auguran un inminente cambio en el balance de poder mundial que parecería favorecer especialmente a las naciones asiáticas. Sin embargo, ni China ni India ni ningún otro país dominarán el mundo en la forma como EE. UU. lo ha hecho. Hasta el momento, la ambición de China parece no extenderse más allá de la periferia de Asia y la India sigue siendo demasiado pobre y demasiado maltratada por rebeliones internas como para controlar su propio territorio con éxito.

La consideración de los indicadores de poder seleccionados y la valoración de los argumentos de las distintas posiciones sugieren que esta potencia seguirá ostentando una posición preponderante en la política internacional por un buen lapso. EE. UU. es menos poderoso que en el pasado, pero las ventajas sobre sus inmediatos rivales —potenciales o reales— son muy marcadas, lo cual posiblemente garantizará su condición de potencia dominante en las próximas décadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Altman, R. *et al.* (2010). American profligacy and American Power. *Foreign Affairs*.
- Amin, Samir. 2005. El dudoso futuro de la India como gran potencia. *Montly Review*. 56 (9), pp. 1-13.
- Bacevich, Andrew. (2002). *American Empire, The realities & consequences of U.S. diplomacy*. Harvard University Press.
- Bacevich, Andrew. (2009). *The limits of Power: The end of American Exceptionalism*. Holt, New York.
- Bacevich, Andrew. (2010). *Washington Rules: Americas's path to permanent war*. Metropolitan Books.
- Bacevich, Andrew. (2011, 17 de Agosto). Shaping a new world order. *Los Angeles Times*.
- Berman, Morris. (2000). *The Twilight Of American Culture*. W. W. Norton & Company.
- Berman, Morris. (2007). *Dark Ages America. The final phase of Empire*. Norton.
- Berman, Morris. (2012). *Las raíces del fracaso americano*. Sexto Piso.
- Bijian, Zheng. (2006). El “ascenso pacífico” de China a la condición de superpotencia. *Foreign Affairs*. 6 (I).
- Brzezinski, Zbigniew. (2007). *Second Chance: three presidents and the crisis of American Superpower*. Basic Books.
- Brzezinski, Zbigniew. (2004). *El dilema de EE. UU. ¿dominación global o liderazgo global?* Paidós.
- Buruma, Ian. (2011). Imperial Hubris. *Foreign Policy*. 189.
- Carter, Jimmy. (2011). What Is A Superpower? *Tikkun*. 15, (35).

- Chomsky, Noam. (2003). *EE. UU. un estado ilegal*. Ediciones Le Monde Diplomatique.
- The Chicago Council on Global Affairs. (2010). *Constrained Internationalism: Adapting to New Realities*. Results of a 2010 National Survey of American Public Opinion, Chicago.
- Dahl, Robert. (1957). The Concept of power. *Behavioral Science*. 2 (202).
- Diamond, Jared. (2006). *Colapso: Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*. Debate.
- Diamond, Jared. (2019). *Crisis: cómo reaccionan los países en los momentos decisivos*. Debate.
- Duroselle, Jean-Baptiste. (2000). *Todo imperio perecerá: teoría de las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica.
- Gross, Daniel. (2012, 7 de mayo). Escuchen, Estados Unidos: son más fuertes y más rápidos que cualquier otra parte del mundo. *Newsweek*.
- Evans, Graham y Newham Jeffrey. (1990). *The dictionary of World Politics*. Simon & Schuster.
- Fallows, James. (2010). How America Can Rise Again. *The Atlantic*. Enero-Febrero. Recuperado de Internet <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2010/01/how-america-can-rise-again/307839/>
- Ferguson, Niall. (2005). *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*. Penguin Books.
- Ferguson, Niall. (2010). Complexity and Collapse. Empires on the Edge of Chaos. *Foreign Affairs*. Marzo-abril..
- Friedman, Thomas y Mandelbaum, Michael. (2011a). America Really Was That Great, But that doesn't mean we are now. *Foreign Policy*. Noviembre-diciembre. Recuperto de <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/america-really-was-that-great/>
- Friedman, Thomas y Mandelbaum, Michael. (2011b). *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- García Hernández, Arturo. (2008, 23 de abril). El medioevo de la cultura americana. *La Jornada*.
- Haass, Richard. (2005). *The reluctant sheriff: The United States after the Cold War*. Council on Foreign Relations Press.
- Hachigian, Nina. (2011). After Hegemony: America is no longer the world's only pivotal power. Americans are adjusting—but can their leaders? *Democracy Journal*. 19, invierno.
- Hirsh, Michael. (2010, 12 de agosto). We're No. 1! America may be declining, but don't despair. *Newsweek*.
- Jisi, Wang. (2006). China y su búsqueda de estabilidad con Estados Unidos. *Foreign Affairs*. 6 (I).
- Joffe, Josef. (2006). *Überpower. The imperial temptation of America*. Norton.
- Joffe, Josef. (2009). The Default Power. The False Prophecy of America's Decline. *Foreign Affairs*. Septiembre-octubre 2009.
- Joffe, Josef. (2013). *The myth of America's decline: politics, economics, and a half century of false prophecies*. Liveright Publishing Corporation.
- Johnson, Charles. (2010). *Dismantling the empire. America's last best hope*. Metropolitan Books.
- Kegley, Charles y Raymond, Gregory. (2008). *El desafío multipolar: la política de las grandes potencias en el siglo XXI*. Almuzara.
- Kennedy, Paul. (1998). *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza y Janes.
- Krauthammer, Charles. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs* 70 (1).
- Mandelbaum, Michael. (2010). *The frugal superpower: America's Global Leadership in a cash-strapped era*. Public Affairs.
- McCoy, Alfred W. (2010, 6 de diciembre). The Decline and Fall of the American Empire. *The Nation*.
- Mearsheimer, John. (2011). Imperial by design. *The National Interest*. Enero – febrero 2011.
- Medina, Manuel. (1983). *Teoría y Formación de la Sociedad Internacional*. Tecnos.
- Miller, Lyman. (2005). China an Emerging Superpower? *Stanford Journal of International Relations* 6. Invierno 2005.

- Morales, Abelardo. (1993). *Poder y orden mundial*. Flacso.
- Nye, Joseph. (1993). La cambiante naturaleza del poder mundial. En Morales, A. *Poder y orden mundial*. (pp. 13-43). Flacso.
- Nye, Joseph. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Taurus.
- Nye, Joseph. (2004). The Decline of Americas Soft Power. *Foreign Affairs*. Mayo-junio 2004.
- Nye, Joseph. (2004). La decadencia del poder blando en Estados Unidos. Por qué Washington debe preocuparse. *Foreign Affairs*. Julio-septiembre 2004.
- Nye, Joseph. (2005, 29 de diciembre). The Rise of China's Soft Power, *Wall Street Journal Asia*. Recuperado de Internet <https://www.wsj.com/articles/SB113580867242333272>
- Nye, Joseph. (2010). The future of American power. *Foreign Affairs*. 89, 6.
- Nye, Joseph. (2011). China's Rise Doesn't Mean War. *Foreign Policy*. Enero-febrero de 2011.
- The New York Times. (2010, 27 de enero). Obama's State of the Union Address. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2010/01/28/us/politics/28obama.text.html>
- O' Sullivan, John. (1845). "Annexation". *United States Magazine and Democratic Review*. 17, (1).
- Piers, Brendon. (2010, 24 de febrero). Like Rome Before the Fall? Not Yet. *The New York Times*.
- Rachman, Gideon. (2011). Think Again: American Decline. *Foreign Policy*, enero- febrero de 2011.
- Taylor, Allan. (1954). *The Struggle for the mastery of Europe 1848-1918*. Clarendon Press.
- Trenin, Dimitri. (2009). Russia Reborn. *Foreign Affairs*. noviembre – diciembre de 2009.
- Vogel, Ezra. (1979). *Japan as Number One*. Harvard University Press.
- Wallerstein, Immanuel. (2004, 26 de julio). Quo vadis, America? *La Jornada*.
- Wallerstein, Immanuel. (2005a). *La decadencia del poder estadounidense: Estados Unidos en un mundo caótico*. Ediciones Era

- Wallerstein, Immanuel. (2005b). *La decadencia del poder estadounidense: Estados Unidos en un mundo caótico*. LOM Ediciones.
- Wallerstein, Immanuel. (2007). *La decadencia del imperio. Estados Unidos en un mundo caótico*. Monte Ávila.
- Walt, Stephen. (2011). The Myth of American exceptionalism. *Foreign Policy*. 189.
- Waltz, Kenneth. (1988). *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Zakaria, Fareed. (2011). Are America's Best Days Behind Us? *Time*. 3.
- Zakaria, Fareed. 2008. "The Future of American Power. How America Can Survive the Rise of the Rest". *Foreign Affairs*, mayo – junio de 2008.
- Zakaria, Fareed. (2008). "The rise of the rest." *Newsweek*, 12 de mayo de 2008.
- Zakaria, Fareed. (2009). *The Post American World*. New York: Norton.
- Zakaria, Fareed. (2019). "The self-destruction of American power". *Foreign Affairs*. julio – agosto de 2019.

LAS POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP HACIA MÉXICO Y SU IMPACTO EN CENTROAMÉRICA

Carlos Heredia Zubieta

INTRODUCCIÓN

Durante décadas, el referente más importante de la política exterior mexicana ha sido Estados Unidos. Lo nuevo es que cada vez más temas y asuntos internos de México están marcados por la impronta de sus relaciones con Washington.

La política migratoria mexicana, su política de drogas, su estrategia comercial, su política ambiental, su política laboral, en fin, toda la gama de políticas públicas en el ámbito interno está influenciada en gran medida por las relaciones con la Casa Blanca y con otros actores políticos y de negocios allende el río Bravo. Prácticamente, cualquier tema de la agenda es de naturaleza interméstica, es decir, que es simultánea e inseparablemente de política interna y de política exterior (Manning, 1977).² Por consiguiente, cuando se produce un cambio en las políticas de Washington hacia México, los efectos de dicho viraje se dejan sentir en muchos temas que rebasan lo inmediato. Así, la monumental mutación en las políticas del gobierno de Trump respecto del tradicional consenso bipartidista estadounidense en inmigración, seguridad regional e incluso ayuda externa se ha reflejado en las posturas asumidas por el gobierno mexicano hacia Centroamérica.

2 La cita textual es: “These new issues are thus simultaneously, profoundly and inseparably both domestic and international. If I may be permitted a coinage whose very cacophony may help provide emphasis-these issues are ‘intermestic’”

El objetivo de este texto es presentar este proceso de cambio en el contexto estadounidense, mexicano y centroamericano. Al final del artículo, presento algunas recomendaciones de política pública de lo que podría ser una agenda compartida de desarrollo regional en México, Guatemala, El Salvador y Honduras.

ESTADOS UNIDOS: EL GOBIERNO DEL MIEDO

A partir del inicio de su precampaña electoral en el verano de 2016, Donald Trump, quien se convertiría en el presidente número 45 de Estados Unidos, encuentra normal y aceptable insultar a México y a los mexicanos para ganar capital político. La globalización como la conocimos y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han dejado de ser la hoja de ruta. En los hechos, Trump ya expulsó a México de una América del Norte que imagina blanca, anglosajona y protestante.

Las élites económicas que sustentaron el bipartidismo político durante siete décadas en los Estados Unidos hoy no tienen el oído de Donald Trump. Las élites mexicanas se quedaron huérfanas o sin sus interlocutores históricos en Estados Unidos, y en México se quedaron desubicadas tras la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia.

Trump gobierna sin hacer caso de los contrapesos que enfrenta, y etiqueta a su oposición política de antiestadounidense. Las expresiones racistas que utiliza tienen antecedentes en distintas etapas de la historia política de ese país, pero parecería sin precedente que se expresen por el presidente mismo y desde la sede del Poder Ejecutivo, la Casa Blanca. El *establishment* republicano ha perdido el control de su partido, que ha sido transformado por Trump para ponerlo a su servicio como maquinaria electoral y no como plataforma de ideas.

En la visión del mundo que Trump impulsa, lo racial juega un papel fundamental. Hay en su gobierno una convergencia entre corrientes segregacionistas y xenófobas de la extrema derecha. La condena a países

africanos y centroamericanos como “hoyos de mierda” denota claramente sus juicios de valor. La utilización de los mexicanos como chivos expiatorios para todos los males que aquejan a Estados Unidos, desde el virus del Ébola hasta la epidemia de opioides, resulta rentable porque no paga un costo político-electoral por ello, y en cambio obtiene réditos elevados con su base electoral.

Lo anterior hace pensar que seguirá atacando a los mexicanos³ en el camino hacia la búsqueda de su reelección en los comicios presidenciales del primer martes de noviembre del 2020. La siembra del miedo al migrante ha provocado que el juicio de numerosos estadounidenses sobre los trabajadores migratorios latinoamericanos transite de “son buenos trabajadores, dedicados, responsables”, a “son peligrosos y hay que construir el muro para evitar que lleguen a Estados Unidos”.

Este es el germen del gobierno del miedo: solo construyendo muros se protege a la patria contra la invasión de extraños, de seres diferentes al arquetipo de *true american*: inmigrantes latinoamericanos, miembros de bandas, pandillas y maras; musulmanes; y todos aquellos que no se ajustan al estereotipo del estadounidense típico. Todas estas personas, empezando por los migrantes y solicitantes de asilo centroamericanos, representan una “amenaza” a la seguridad nacional estadounidense.

Esta postura racista visceral es inherente a la personalidad de Trump. Su planteamiento de America First, en favor del supuesto pueblo estadounidense auténtico, se refleja en lo laboral, o en la invitación a los estadounidenses a comprar solo productos hechos en Estados Unidos. Refleja también una lógica transaccional, no de cooperación, con actores externos. Todos aquellos que son críticos de sus posturas resultan antipatriotas o antiestadounidenses, desde sus adversarios políticos demócratas hasta los

3 Para Trump, todos los latinoamericanos son mexicanos: las personas de piel morena, de habla española y de religión católica procedentes de los países al sur del río Bravo o Grande del Norte. Son mexicanos, sin importar si nacieron en Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia o Perú. “They’re all Mexican!”.

medios de comunicación como *The New York Times*, *The Washington Post* o *CNN*, que emiten “noticias falsas”.

Trump es un declarado enemigo del multilateralismo. Rechaza la idea de la existencia misma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o de todo aquel foro que provea un marco institucional para buscar soluciones colectivas a problemas compartidos, como el cambio climático o el desarme nuclear. Por ello, en la retórica de Trump, los tratados comerciales tradicionales, como el TLCAN o el tratado con Centroamérica y el Caribe (DR-CAFTA) deben ser desechados, dado que limitan la capacidad del Ejecutivo para realizar cambios en favor de sus nuevas políticas. Más de una década antes, entre el 2007 y el 2008, se terminó el Consenso de Washington, por lo cual hoy no existe un proyecto de modernización económica.

En el caso del Centroamérica, dos actores emergentes de gran importancia son el vicepresidente Michael Pence, quien ha propalado la Alianza para la Prosperidad en el llamado Triángulo del Norte de Centroamérica: Guatemala, El Salvador y Honduras; y asimismo, las iglesias evangélicas de extrema derecha, cuya presencia territorial e influencia ideológica han crecido en Centroamérica en años recientes.

Así pues, las posturas prodemocracia y en favor de los derechos humanos preconizadas por actores de ambos lados del pasillo legislativo de manera selectiva⁴ hoy carecen de sustento. Simple y sencillamente están en la orfandad política. En este sentido, es factible que los proyectos políticos autoritarios de derecha en Centroamérica y en el resto de América Latina tengan una mejor recepción en Washington que antaño. Trump no tiene interés alguno en los derechos humanos; su respuesta a la protesta social es la violencia.

4 Se condona la reelección fraudulenta de Juan Orlando Hernández en noviembre de 2018 en Honduras, que no tiene petróleo ni representa un interés geopolítico estratégico para Washington, pero se busca el derrocamiento de Nicolás Maduro en Venezuela, que tiene petróleo y apoyo de otras superpotencias que integran el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, como Rusia y China.

Estados Unidos ha sido históricamente el destino de las masas centroamericanas que son consideradas por las élites como población excedente. El sueño americano ha sido la válvula de escape para la población del Istmo que no figura en el proyecto económico y político de las élites locales; lo más probable es que deje de ser así, en tanto Washington empuja a México a sustituir a Estados Unidos y asumirse crecientemente como destino de esta población “desechable”.

Un aspecto adicional de las políticas migratorias racistas es el bloqueo del acceso a medios de protección de migrantes y solicitantes de refugio. El hecho de obligarlos a esperar en México el procesamiento de sus casos ante cortes estadounidenses se traduce en los hechos en un sinfín de complicaciones para que reciban protección, como la imposibilidad de notificarlos de manera ágil de los avances en su proceso, y como la dificultad de que encontrándose en territorio mexicano reciban consejo legal y asesoría jurídica de manera oportuna por parte de sus abogados estadounidenses.

Todo ello resulta en una erosión del debido proceso y en los hechos en una reducción de la protección humanitaria a personas que ni siquiera pueden ya ser identificadas como migrantes, sino como seres humanos que huyen para poner a salvo su propia vida. Ninguno de los tres gobiernos centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Honduras) tiene la capacidad⁵ de proporcionar un mínimo de seguridad a sus propios ciudadanos.

La multiplicación de centros de detención privados ha convertido el proceso de deportación en un negocio para las empresas que construyen y operan dichos establecimientos. Este fenómeno ha llegado a constituir lo que algunos denominan la industria de la prisión, debido a su alta rentabilidad económica. A ello se suma la externalización de las fronteras estadounidenses y, por lo tanto,

5 Los escépticos afirman que los gobiernos centroamericanos no solo carecen de la capacidad, sino también de la voluntad política para proteger la vida de sus compatriotas de bajos ingresos. Los de altos ingresos pueden pagarse guardias privadas y vivir detrás de complejos con altas murallas, pero el 99 % de la población se encuentra a merced de la violencia del crimen organizado y de las organizaciones delincuenciales.

de los controles fronterizos. Se multiplican así los esfuerzos para disuadir la migración mediante una mayor y más grave criminalización de la entrada sin papeles, mediante la separación de familias y de padres e hijos. Se trata de una estrategia de desgaste instrumentada por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y por otras autoridades estadounidenses en la administración Trump, cuyo propósito es desalentar las solicitudes de asilo mediante tácticas coercitivas y a través de largas esperas en los puertos de entrada.

Las élites mexicanas y centroamericanas se han relacionado con las élites estadounidenses a través de los negocios y de las cámaras empresariales, a través de asociaciones de exalumnos universitarios o incluso de intercambios deportivos y culturales. Como ha quedado establecido, en el caso de El Salvador, Estados Unidos no es un factor externo, sino un actor interno, un actor político que puede incluso funcionar como contrapeso de las élites centroamericanas (Segovia, 2018).

En las presidencias de Jimmy Carter, Bill Clinton y Barack Obama, la defensa retórica de los derechos humanos se ha hecho presente en el discurso diplomático de la Casa Blanca y del Senado, e incluso en la estipulación de ciertos mecanismos de condicionalidad por parte del Departamento del Tesoro para liberar recursos de la ayuda externa de Washington o fondos de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

El Plan de la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte (PAPTN) de América Central, nacido en Washington D. C., preconiza la dinamización del sector productivo, el desarrollo del capital humano, la mejora de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, así como fortalece las instituciones y mejora la transparencia. Nadie puede disputar lo acertado de sus objetivos, pero muy pocos se atreven realmente a decir que se trata de un plan de desarrollo de los propios países centroamericanos. Su paternidad se halla en una zona gris entre la oficina del entonces vicepresidente Joe Biden, los presidentes centroamericanos en el momento de su lanzamiento, y el Banco Interamericano de Desarrollo como organismo para vehicular los recursos asignados.

Muy pronto resultó evidente que no habría recursos frescos para los Estados, y que más bien se trataba de un marco de intervención política y de extensión de la estrategia de seguridad regional y de cooperación de Estados Unidos con énfasis en la región norte de Centroamérica. Si acaso, los gobiernos de cada uno de los países recondujeron sus presupuestos nacionales para atender las prioridades del PAPTN, pero lo cierto es que ha quedado muy lejos de su objetivo declarado de detonar la prosperidad, y menos aún el desarrollo endógeno.

En conclusión, el escenario político interno estadounidense ha experimentado una mutación profunda y, en consecuencia, sus vínculos con sus vecinos del sur han acusado los efectos de esta mutación.

Donald Trump, a pesar de enfrentar múltiples desafíos internos, tanto en el ámbito político como en el de investigaciones judiciales sobre posibles delitos de obstrucción de la justicia, podría lograr su reelección el martes 3 de noviembre del 2020. ¿Acaso estaremos al final del próximo año 2021 discutiendo las posibles implicaciones para la región de la segunda administración Trump? A continuación, se presentan cuáles han sido las principales implicaciones de las medidas de Trump para México y para Centroamérica.

MÉXICO: ¿TRANSFORMACIÓN HACIA DÓNDE?

En enero del 2017, el entonces presidente mexicano Enrique Peña Nieto (EPN) señaló cinco principios que guiarían las relaciones y la negociación con Estados Unidos: soberanía nacional, respeto al Estado de derecho, visión propositiva, integración de Norteamérica y negociación integral (Presidencia de México, 2017).

Este fue el texto del quinto principio: “México tratará de manera abierta y completa todos y cada uno de los temas de nuestra relación. Llevaremos a la mesa todos los temas: el comercio sí, pero también la migración y los temas de seguridad; incluyendo la seguridad de la frontera, las amenazas terroristas y el tráfico ilegal de drogas, armas y efectivo”. No obstante, en la mesa de la

renegociación del TLCAN nunca se planteó de manera expresa la defensa de los derechos de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos. En el contexto de la relación bilateral, en algún momento se hizo un planteamiento mexicano respecto de movilidad laboral de flujos futuros de trabajadores migratorios. Sin embargo, en el caso de los migrantes centroamericanos, exhiben un desdén imperdonable y nada se puso sobre la mesa.

En Guatemala, El Salvador y Honduras existe la percepción de que al menos hasta el final del gobierno de Enrique Peña Nieto el 30 de noviembre del 2018, México hace el papel del gendarme para que los migrantes centroamericanos no lleguen a Estados Unidos y de que la nueva frontera sur estadounidense es el río Suchiate o el istmo de Tehuantepec. A su vez, Trump hizo más restrictivo el control migratorio fronterizo, terminó el Estatus de Protección Temporal (TPS, por su siglas en inglés) para trabajadores de El Salvador y Honduras, y separó a niños y niñas de sus padres en el proceso de deportación.

¿Cómo influyó e incidió el gobierno de Trump sobre la política migratoria mexicana? A partir de la llamada crisis de niños y niñas no acompañados, la cual tocó a las puertas de Estados Unidos en el verano de 2014, el gobierno de EPN hizo suya la estrategia de contención, detención y deportación del gobierno de Barack Obama. A partir de la creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, lejos de protegerse y tutelarse los derechos humanos de los trabajadores migratorios, arreció la persecución en su contra. De hecho, tras el establecimiento del Plan Frontera Sur en agosto de 2014, México endureció el control migratorio contra los transmigrantes centroamericanos que, al atravesar el territorio nacional, buscaban llegar a Estados Unidos.

Con el advenimiento de la presidencia de Donald Trump el 20 de enero de 2017, el gobierno de Peña Nieto le apostó a una renegociación exitosa del pacto comercial México-Estados Unidos-Canadá; para ello se mostró dispuesto a sacrificar a los migrantes centroamericanos en el camino. Así, la cooperación de México con el principal objetivo de Washington fue transformando su significado.

Al respecto, Laura Chinchilla, expresidenta de Costa Rica, señaló que “pese a la ancestral relación, algo parece haber cambiado en los centroamericanos que no ven en México el vecino cercano del pasado”, y añadió que en el encuentro entre los secretarios de Estado y de Seguridad de México y Estados Unidos las dos partes coincidieron en indicar que el problema de la migración ilegal tiene su origen en Centroamérica. Por su parte, el secretario de Gobernación de México reiteró su compromiso a detener el paso de personas de su país hacia Estados Unidos (Chinchilla, 2017).

Chinchilla expone lo que no se atreven a afirmar los mandatarios en funciones de Guatemala, Honduras y El Salvador: en la era Trump, México seguirá criminalizando la migración y ejerciendo la función de control, detención y deportación de migrantes, de *motu proprio* o en coordinación con Estados Unidos.

¿Seguiremos con el sellamiento fronterizo hacia el sur mientras protestamos por la construcción del muro en nuestra frontera norte? El periodista Sergio Ocampo Madrid escribió en *El Tiempo* de Bogotá (Ocampo Madrid, 2017): “Yo no sé si esta América nuestra, si el mundo, ha dimensionado en verdad el tremendo atropello, el ultraje mayor, el racismo extremo de hacer un muro con el criterio de que lo que queda fuera es criminal, es indeseable. Además, con el enorme descaro de hacer pagar a los que quedan fuera por su construcción”. Resulta que ahora los niños y niñas que huyen de la terrible violencia en San Pedro Sula, aquellos que tratan de escapar de las pandillas salvadoreñas, quienes buscan salvar la vida cruzando a México, son presentados como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense. Es el colmo que, tras este martirio sin fin y después de que la propia Procuraduría General de la República (PGR) en el marco de las investigaciones sobre las masacres de San Fernando desveló que agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) estaban involucrados en el secuestro y entrega de migrantes al crimen organizado, se sostenga que los migrantes centroamericanos son el problema.

Los indígenas guatemaltecos, los campesinos hondureños, los habitantes de los barrios pobres salvadoreños carecen de medios para hacerse escuchar,

pero, como declara de nuevo el citado periodista colombiano: “Algún día, por humanidad, por justicia, por verdad, los mexicanos deberán explicarle al mundo sobre esas fosas comunes donde terminaron quién sabe cuántos latinoamericanos pobres y desesperados” (Ocampo Madrid, 2017).

Se esbozó algún plan para desincentivar la migración centroamericana hacia el norte, pero solo mediante avisos de las autoridades estadounidenses sobre los riesgos que esperaban a los migrantes en su peligroso camino hacia Estados Unidos. En ningún momento ha cesado la presión de Washington sobre el gobierno mexicano en el tema de contener a los migrantes y solicitantes de asilo que van hacia el norte. Pero... las palabras importan.

Trump no dará nada. En tal sentido, como mencionamos en otro ocasión, cinco ejemplos concretos de cómo la palabra cooperación tiene para él un significado diametralmente opuesto al planteado por México:

1. Que México “coopere” significa elevar los salarios de sus trabajadores, tanto el mínimo como de los manufactureros, para que los consumidores mexicanos compren más productos estadounidenses y así desaparezca el déficit comercial de Washington con México.
2. Que México “coopere” quiere decir desaparecer los incentivos para que las empresas estadounidenses inviertan más y se establezcan en mayor número en suelo mexicano.
3. Que México “coopere” apunta a que siga con la contención, detención y deportación de migrantes centroamericanos, entregando su información biométrica a Washington.
4. Que México “coopere” implica aceptar ser denominado “tercer país seguro” para rechazar a los centroamericanos que piden asilo en Estados Unidos tras estar en México al menos veinte días, con el argumento de que deben solicitar refugio en México.
5. Que México “coopere” es dejar de enviar migrantes y drogas hacia el norte. Trump sigue una lógica transaccional, no de cooperación (Heredia, 2018).

Su definición de cooperación es esta: que sus interlocutores externos pongan los objetivos *trumpianos* por encima de sus propios intereses.

Precisamente por ello, es necesario un cambio de paradigma en la cooperación con Centroamérica. El Plan Puebla Panamá, el Proyecto Mesoamérica y la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte Centroamericano descansan en un modelo agotado: economía extractiva y depredadora de recursos naturales, agroexportación, dependencia de las remesas de trabajadores migratorios, permanencia de una desigualdad brutal entre un puñado de ultramillonarios y masas depauperadas.

Cada una de esas iniciativas empieza haciendo una lista de las ventajas del Istmo: su ubicación geográfica, su dotación de recursos naturales y su población joven. Incluso, advierten que América Central debería formar parte de una América del Norte expandida que incluya a “los países de la Concacaf”: del ártico canadiense al canal de Panamá y de Hawái al mar Caribe. Este espacio geopolítico cuenta con enormes ventajas competitivas respecto a Europa e incluso comparado con Asia.

Tras la llegada del gobierno de AMLO, este le dijo a Trump: no al muro, respeto a los derechos de los migrantes, no a la persecución contra migrantes centroamericanos y sí a la reunificación de las familias separadas por la crueldad de la administración Trump. Allí se empezó a quebrar la “nueva relación” de cooperación. Y allí también se empezó a gestar un viraje, por la comprensión de que los mexicanos tienen mucho que perder debido a la inestabilidad y la violencia en Centroamérica, y mucho que ganar con el progreso social en el Istmo.

CENTROAMÉRICA: LAS CUATRO CRISIS

A más de 30 años de la firma de los acuerdos de paz, Centroamérica no tiene tranquilidad. Cuando en este texto se hace referencia a Centroamérica, se hace referencia -en realidad- a Guatemala, El Salvador y Honduras, que comparten

una afinidad clave: son los países que envían migrantes hacia Estados Unidos y crecientemente a México. Esta alusión no excluye a Belice, Costa Rica y Panamá, o a Nicaragua —desde abril de 2018 Daniel Ortega está masacrando a su propio pueblo—, países cuya situación es distinta y merece un abordaje diferente que sería objeto de otra pesquisa.

Cuando se hacen diagnósticos regionales, es imperativo realizarlos con una perspectiva histórica y con un contexto global. Guatemala, El Salvador y Honduras sufren una cuádruple crisis sistémica que se manifiesta en las violencias de maras, pandillas y ejércitos privados; en la economía extractiva, no productiva, y dependiente de las remesas; en la degradación ambiental acelerada; y en los sistemas políticos secuestrados por las oligarquías.

LAS VIOLENCIAS SISTÉMICAS

En los tres países centroamericanos hay una sociedad golpeada, en subsistencia, que enfrenta violencias de todo tipo. Las respuestas de los gobiernos ante pandillas, maras y ejércitos privados han sido plantear políticas de “mano dura” y “superdura”, pero la violencia se mantiene, dado que no viene solo del crimen organizado, sino que es sistémica.

En Honduras, el gobierno de Juan Orlando Hernández hace campañas de propaganda para que la gente no se vaya, pero las sucesivas caravanas organizadas a partir de octubre del 2018 demuestran la desatención a los llamados del gobierno y sigue el éxodo. La razón principal es porque continúa una brutal violencia en Honduras. Se trata de un panorama contradictorio, porque en la búsqueda de objetivos estratégicos se debilita en el marco institucional y la democracia. Honduras se encuentra en una coyuntura sumamente complicada: déficits estructurales de impunidad, sistema judicial débil y corrupto, situación económica endeble, gran cantidad de violencia, sequía brutal en las regiones más pobres, cúmulo de situaciones que requieren consensos nacionales y empecinamiento de mantener estructura de poder.

LA ECONOMÍA EXTRACTIVA Y DEPENDIENTE

Históricamente, la migración hacia el norte ha sido motivada por las necesidades económicas: la falta de empleo, los salarios de hambre, la muy escasa movilidad social ascendente. Sin embargo, hoy el éxodo hacia el norte es motivado fundamentalmente por la violencia. No son los más pobres quienes emigran, ya que hace falta dinero para pagarle al coyote y para tener un “colchón” con el cual aterrizar con los parientes en el norte.

De hecho, hay registro de familias muy pobres que cuando aumenta su nivel de ingreso o se convierten en sujetos de crédito no lo usan para emprender un negocio, sino para emigrar. Hay una adicción y una dependencia de las remesas de los trabajadores migratorios en Estados Unidos, que sustituyen la responsabilidad de generar inversión productiva y de articular políticas sociales incluyentes. Para decirlo como lo han expresado tantos en Centroamérica: exportamos dolor para importar dólares.

Guatemala sigue siendo país muy rico en término de recursos, allí sigue estando la base de acumulación. Es difícil pensar que habrá iniciativa de las propias élites a modernizarse, por el contrario. El único recurso de El Salvador es su gente. El modelo de exportar gente se está agotando y, por consiguiente, aparece como necesidad intrínseca invertir en la gente. Es un tema de necesidad. Ello requiere recursos y, por mucho que se controle la corrupción, no basta. El Salvador tiene que llegar a una carga tributaria de entre el 25 % y el 30% del PIB para hacer inversiones que se requieren para despegar. Cuando se propone, en muy poco tiempo puede lograr avances extraordinarios.

Honduras es el país más dependiente de Centroamérica. Estados Unidos facilitó la reelección fraudulenta de Juan Orlando Hernández, sostenido por un sistema de corrupción e impunidad, en contraste con el golpe militar de 2009 contra Mel Zelaya, con el pretexto de que él buscaba la reelección. El apoyo a JOH tuvo condiciones, y una de ellas fue introducir modificaciones para el combate a la

corrupción, lo que se traduce en la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, la MACCIH.

Así, el éxodo centroamericano se debe a un coctel explosivo de pobreza y violencia. Los acuerdos de las oligarquías económicas con las cúpulas políticas sustentan la minería a gran escala. La privatización de agua, aire, tierra y bosques generan una gran conflictividad social y expulsan población, que envía remesas desde Estados Unidos, y son recicladas por los súper-ricos hacia paraísos fiscales, sin generar desarrollo alguno a nivel local. Quedan pendientes tres grandes temas para el sector privado: el rol del Estado, el pago de impuestos y el combate a la desigualdad.

LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL ACELERADA

“Inés Martínez tiene 50 años y mucho miedo. Está sentada en el porche de una tienda en el caserío San Felipe, en las faldas del volcán de Fuego, en Escuintla, Guatemala”. Así inicia la crónica de la revista digital guatemalteca www.plazapublica.com.gt. “Cuando el miedo a quedarse sin nada es más fuerte que la amenaza del volcán, la mayoría —como doña Inés— opta por no abandonar sus viviendas por miedo a ser víctimas de robos”.

La erupción del volcán de Fuego en Guatemala es una metáfora de la devastadora destrucción ambiental, la violencia política y el conflicto social que asolan a nuestros vecinos del sur. El Istmo está en llamas, pero no a causa de la naturaleza. La crítica situación a lo largo del llamado Corredor Seco Centroamericano apunta a nuevas razones para el éxodo, pues la gente ha perdido formas de ganarse la vida por causa de la depredación de recursos naturales, la erosión de la tierra cultivable, el acaparamiento del agua de los ríos para megaproyectos y para instalaciones de turismo de lujo para atraer visitantes extranjeros.

En Honduras es crítica la situación de activistas que defienden el territorio y el capital natural. Se multiplican las luchas para la protección agua, bosques,

medioambiente y, al mismo tiempo, se llega a la conclusión de que el asesinato de Berta Cáceres no fue un caso aislado, porque a partir de entonces se han multiplicado los crímenes contra dirigentes comunitarios que abanderan causas medioambientales.

LOS SISTEMAS POLÍTICOS SECUESTRADOS POR LAS OLIGARQUÍAS

Los presidentes de Guatemala, Jimmy Morales (14 de enero 2016-14 de enero 2020), y de Honduras, Juan Orlando Hernández (27 de enero 2014-27 de enero 2022), han jugado la carta de la estabilidad y de la seguridad, sin que puedan siquiera aproximarse a alguno de estos objetivos. Su gran debilidad: si permiten que los sistemas antiimpunidad funcionen, su permanencia en el cargo estaría amenazada. Por tal motivo, ambos han combatido los alcances de la labor de investigación de los mecanismos internacionales establecidos con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas: la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH).

En Guatemala, se ha dado una lucha popular y civil contra la corrupción y la impunidad, como ocurre con el Pacto de Corruptos, que señala la cooptación y captura del Estado a manos de un puñado de ultraricos aliados con militares. El trato vuelve nula la posibilidad de construir políticas públicas para lograr mayor igualdad económica y social, y un proceso de inclusión política de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen.

El presidente electo de El Salvador, Nayib Bukele, quien asumió el cargo el 1º de junio del 2019, es todavía una incógnita. Dejó al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) para postularse por un partido pequeño y ganó los comicios del 15 de febrero con el 53 % de los votos, sin necesidad de una segunda vuelta electoral.

Centroamérica es rehén de una fórmula mucho más letal que un volcán en erupción. Los gobiernos recientes de cada uno de los tres países han estado

sumidos en la debilidad estructural, pues carecen de la capacidad de garantizar el derecho a la vida a sus ciudadanos. Este explosivo coctel perpetúa la desigualdad y hunde a estas sociedades en la inestabilidad.

Precisa considerar unos trazos que esbozan el estado dramático de la región:

- En El Salvador, el 74 % de los jóvenes se quieren ir del país. Las maras y otras expresiones del crimen organizado han logrado un control territorial a escala nacional, a través de la extorsión, sobre todo a los pobres. La migración hacia el norte no es solo una función de la violencia; también se huye de las zonas donde no hay violencia, por un concepto emocional, la sensación de inseguridad que los persigue a cada minuto.
- Guatemala ha tenido instituciones fuertes, en particular las Fuerzas Armadas, pero nunca se ha establecido un gobierno central ni un Estado fuerte. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) ha exhibido los mecanismos usados por las élites económicas para cooptar y capturar al Estado.
- En Honduras, resulta muy difícil hablar de reintegración de los deportados que pudieron traer sus ahorros de Estados Unidos. En los barrios de los que se fueron, es más probable que les peguen un tiro a que obtengan un empleo. El país que les vuelve a acoger sigue con los mismos cánceres de desigualdad, falta de oportunidades, violencia, inseguridad y ausencia de Estado de derecho.
- Las estructuras mafiosas y ejércitos no son los únicos en capturar al Estado, son las élites mismas. En Centroamérica, hay mucha riqueza y muchos ultraricos, pero, en general, las élites no le han apostado al desarrollo con sus propios recursos. “Que lo pague el gobierno, que lo pague Estados Unidos” es su lema.

Bajo el poder de Trump es presumible que la ayuda va a ser cada vez más complicada; y, por consiguiente, los recursos hay que enfrentarlos desde la situación de cada país. No hay un compromiso de Washington, precisamente

porque señala el imperativo de que las élites paguen impuestos y se hagan cargo de sus responsabilidades, no solo en cuando a la fiscalidad, sino en construir estructuras de convivencia cotidiana al margen de la violencia.

Estados Unidos le dice a los gobiernos centroamericanos: el problema es que no tienen Estado; hay una ausencia o una gran debilidad del Estado. Si no se recupera el Estado para los ciudadanos, seguirá siendo un narcoestado, porque el narco y el crimen organizado siguen financiando a las campañas electorales de los partidos políticos.

Si se toma el caso de los procesos electorales en Guatemala y en Honduras, cuando se dan las elecciones y se las roban, se registran fuertes manifestaciones de protesta a escala nacional. No obstante, desde el poder, los cambios solo se realizan para mantener el sistema, no para transformar la realidad. Ello hace crecientemente complejo el manejo de la conflictividad social, precisamente por causa del cierre de los espacios políticos. Con ello, surgen nuevos escenarios de insatisfacción social y política que no discurren por canales tradicionales.

En conclusión, no existe un proyecto de modernización incluyente en Centroamérica. En el último apartado de este texto, apuntaré distintas propuestas de lo que podría ser una agenda compartida para el desarrollo regional.

ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN REGIONAL

No está claro que se esté gestando un nuevo proyecto de modernización económica para los países de la región, pero México, Guatemala, El Salvador y Honduras enfrentan desafíos compartidos: la precarización y la insuficiencia del empleo para llevar una vida digna; la profundización de la desigualdad económica y social; y la eclosión de la movilidad social ascendente.

Un plan de desarrollo propio de México y Centroamérica debe repensar y redefinir su modelo económico político y de seguridad, así como su posición frente al juego geoestratégico regional y global.

¿Cómo crear un modelo de desarrollo propio? La primera respuesta que parece evidente es: invirtiendo en nuestra propia gente.

En alguna comparecencia en el Senado en 2017, el entonces canciller mexicano Luis Videgaray señalaba: “Debemos estrechar de manera profunda, real y concreta nuestros vínculos de cooperación, económicos y de inversión con los países centroamericanos. En particular, reconocer que los retos de Centroamérica son de desarrollo, no son retos de control migratorio y, por lo tanto, México debe de tener un compromiso efectivo, particularmente con las tres naciones que constituyen el llamado Triángulo Norte, Guatemala, Honduras y El Salvador, para tener una presencia más activa, una presencia más solidaria en esta región”.

Por interés propio, iniciemos la transición de los sistemas de control migratorio. No será fácil la transición desde el enfoque predominantemente policíaco hacia un clima de cooperación para el desarrollo. Es de celebrar el propósito del nuevo gobierno de México en el sentido de incrementar la colaboración para el progreso de los países centroamericanos. Es una decisión estratégica muy bienvenida, de la mayor trascendencia.

Hoy AMLO se propone emprender un programa de cooperación al desarrollo para generar oportunidades económicas y desincentivar la migración de esos tres países hacia Estados Unidos y hacia México. Su gobierno hará bien en aprovechar el valioso *know-how* que existe hoy en la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID-SRE). Una vía idónea es la cooperación educativa. El Programa Jóvenes Construyendo Futuro puede ser eventualmente extendido a los jóvenes de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés) mexicanos que han sido deportados de los Estados Unidos y a un eventual DACA mexicano que otorgue becas para jóvenes guatemaltecos, salvadoreños y hondureños amenazados por la violencia, quienes podrían continuar sus estudios en México.

¿Cuáles son los ingredientes de un nuevo enfoque para la cooperación mexicana con Centroamérica? Son los mismos que necesitan poner en práctica los mexicanos:

1. Impulso al desarrollo local. No apostarle a megaproyectos que solo extraen los bienes de la naturaleza, sin generar valor productivo en el ámbito local.
2. Protección y aprovechamiento de la biodiversidad. El pueblo maya promueve políticas sustentables y sostenibles. La cooperación mexicana con Centroamérica no debe reforzar estas recetas que resultan en la desposesión y desplazamiento de poblaciones enteras, a las que no se les deja otra opción que huir hacia el norte.
3. Cooperación educativa e intercambios culturales. Se debe multiplicar el número de jóvenes centroamericanos estudiando en México: becarios, no sicarios. Los jóvenes centroamericanos amenazados por la violencia deben ser apoyados para que se formen como técnicos y profesionistas. Eventualmente, se convertirán en espléndidos embajadores de México en su país.
4. Acabar con los prejuicios y la discriminación que arrojan una percepción desfavorable sobre los migrantes centroamericanos. Desde 2010, esta situación sigue al alza. Se ignora que el envejecimiento de la población mexicana hará cada vez más necesario el influjo de trabajadores centroamericanos.
5. Se deben desarrollar vías para la migración regular y documentada de centroamericanos a México, que apunten cada vez menos a la migración tradicional y cada vez más a la movilidad laboral.

Debe entenderse de una vez: la seguridad nacional de México y de Centroamérica no pasa por la expoliación del territorio, ni por una mayor militarización de fronteras, ni por la criminalización de los migrantes. Debe estar fundada en el progreso social y en la seguridad humana y ciudadana. Cuando México invierte en el desarrollo de Guatemala, de Honduras y de El Salvador, invierte en sí mismo. En este sentido, la cooperación no es una carga presupuestaria, sino que una inversión para todos: hace mejores personas.

BIBLIOGRAFÍA

Alberto Pradilla. (2018, 7 de junio de 2018). Cuando el miedo a quedarse sin nada es más fuerte que la amenaza del volcán. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/cuando-el-miedo-quequedarse-sin-nada-es-mas-fuerte-que-la-amenaza-del-volcan>

Animal Político. (2018, 10 de diciembre). México invertirá 30 mil mdd en plan para mitigar la migración de Centroamérica a EU. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2018/12/plan-migracion-centroamerica-ebrard/>

Boisier, Sergio. (1999). *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?* Recuperado el 12 de febrero de 2019. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/29-DesLo.pdf> , ensayo

Carlos Heredia. (2016, 14 de octubre). Bob Dylan, Tim Kaine y la cooperación fronteriza México-EU. *El Universal*. , <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/2016/10/14/bob-dylan-tim-kaine-y-la>

Carlos Heredia. (2017, 9 de diciembre). El “problema mexicano” en Estados Unidos. *El Universal*. www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/2016/12/9/el-problema-mexicano-en-estados

Carlos Heredia, “México-Centroamérica: visiones contrastantes.” *El Universal*, 3 de marzo de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/2017/03/3/mexico-centroamerica-visiones>

Carlos Heredia, “¿Cuál es nuestra agenda para el desarrollo con CA?” *El Universal*. 21 de diciembre 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/cual-es-nuestra-agenda-para-el-desarrollo-con-ca>

Carlos Heredia, “¿Los migrantes como ficha de negociación?” *El Universal*. 24 de noviembre 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/los-migrantes-como-ficha-de-negociacion>

Carlos Heredia, “¿Por qué Guatemala, El Salvador y Honduras tienen tanta violencia?” *El Universal*, 26 de junio de 2015, <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/mundo/2015/06/26/por-que-guatemala-el-salvador-y>

Carlos Heredia, “¿Qué significa la cooperación para Donald Trump?” *El Universal*, 13 de julio de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/que-significa-la-cooperacion-para-donald-trump>

Carlos Heredia, “Apoyo de México para el desarrollo en Centroamérica.” *El Universal*, 3 de agosto de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/apoyo-de-mexico-para-el-desarrollo-de-centroamerica>

Carlos Heredia, “Centroamérica en llamas: ¿México indiferente?” *El Universal*, 8 de junio de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/centroamerica-en-llamas-mexico-indiferente>

Carlos Heredia, “Cinco claves del desarrollo humano en CA.” *El Universal*, 4 de enero de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/cinco-claves-del-desarrollo-humano-en-ca>

Carlos Heredia, “De halcones y de migrantes.” *El Universal*, 15 de enero de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/mundo/2017/01/15/de-halcones-y-de-migrantes>

Carlos Heredia, “Guatemala entrañable.” *El Universal*, 21 de noviembre de 2018. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/guatemala-entranable>

Carlos Heredia, “La política migratoria mexicana hacia Centroamérica.” *El Universal*, 30 de octubre de 2015, <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/mundo/2015/10/30/la-politica-migratoria-mexicana>

Carlos Heredia, “Las caravanas que vienen.” *El Universal*, 26 de octubre 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/las-caravanas-que-vienen>

Carlos Heredia, “México-Centroamérica: violencia, éxodo y cooperación.” *El Universal*, 13 de noviembre de 2015, <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/2015/11/13/mexico-centroamerica-violencia>

Carlos Heredia, “Veo todavía demasiada cobardía”. *El Universal*, 3 de febrero 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-heredia-zubieta/nacion/2017/02/3/veo-todavia-demasiada-cobardia>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2018. *Informe especial. La problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2018. *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México*. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dawn Paley, “The Alliance for Prosperity Will Intensify the Central American Refugee Crisis.” *The Nation*, 21 de diciembre de 2016. <https://www.thenation.com/article/the-alliance-for-prosperity-will-intensify-the-central-american-refugee-crisis/>

De Alba Góngora, y Luis Alfonso. 2018. “La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe 2012-2018, logros y prospectiva.” *Revista mexicana de política exterior*. 114: 9-33.

Díaz, Miguel. 2018. “Política exterior de México hacia Centroamérica y el Caribe.” *Revista mexicana de política exterior* 114: 35-61.

García-López, Agustín y Valdivia, Marcela. 2018. Del fin de la guerra a una paz sostenible: el papel de México en Centroamérica (1983-2018). *Revista mexicana de política exterior* 114: 211-219.

García-López, Agustín, y González, Noel. 2019. La gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo. *Foreign Affairs Latinoamérica* 19: 85-92.

Heredia Zubieta y Carlos Antonio. 2016. *El sistema migratorio centroamericano*. Tijuana, México: Organización Internacional para las migraciones.

Hershberg, Eric. 2018. *Presentación en el Centro de Investigación y Docencia Económicas* el 23 de septiembre.

Chinchilla, L. “Por qué no todos son México.” *EL PAIS*, 1 de marzo de 2017, https://elpais.com/internacional/2017/03/01/america/1488336559_008370.html

Long, Tom. 2018. La relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en la era de Trump. *Revista mexicana de política exterior* 114: 157-175.

Maira, Luis. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal.

Manning, Bayless. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*. 55, (2), <https://www.foreignaffairs.com/share/MTI3MzA> . Consultado el 29 de febrero de 2020.

Morales, Henry. (2010). *Cooperación Internacional en Centroamérica. Mirada crítica desde los sujetos políticos regionales*. Mugarik Gabe ONG. <https://www.mugarikgabe.org/es/2010/12/31/cooperacion-internacional-en-centroamerica-mirada-critica-desde-los-sujetos-politicos-regionales/>

Presidencia de México. (s. f.). *5 Principios que guiarán la negociación con el gobierno de los EUA*. <https://www.gob.mx/epn/articulos/5-principios-que-guiaran-la-negociacion-con-el-gobierno-de-los-eua>. Revisado 3 de marzo de 2020.

Schiavon, Jorge A., Velázquez, Rafael y Garza, Humberto. (2018). *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas; Baja California, México: Universidad Autónoma de Baja California; Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Segovia, Alexander. (2018). *Economía y poder. Recomposición de las élites económicas salvadoreñas*. F & G Editores-INCIDE.

Sepúlveda, Bernardo. (2018). Contadora y la paz en Centroamérica: vigencia de una gestión diplomática a 35 años de distancia. *Revista mexicana de política exterior*. 114, pp. 201-209.

Sergio Ocampo. (2019, 13 de febrero). Dispongan de mi visa a EEUU. *El Tiempo de Bogotá*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sergio-ocampo-madrid/dispongan-de-mi-visa-a-ee-uu-sergio-ocampo-madrid-columnista-el-tiempo-59590>

TRUMP Y CENTROAMÉRICA: ENTRE CONTINUIDADES, INCERTIDUMBRES Y MIEDOS (2017-2019)

Carlos Humberto Cascante Segura

CONSIDERACIONES INICIALES

Luego de casi la mitad del periodo presidencial recorrido, la figura del presidente Donald Trump y de sus colaboradores, como se preveía, ha estado ligada a la controversia. De tal manera, han sido constantes las contradicciones entre el discurso del presidencial y otras autoridades estadounidenses, la presencia constante de una diplomacia presidencial con resultados cuestionables, las rupturas de los códigos normales de la figura presidencial en los Estados Unidos (comunicación mediante su temida cuenta de Twitter, seguida de escándalos continuos en el Ala Oeste) y de las líneas tradicionales de la política exterior estadounidense (enfrentamientos con los aliados tradicionales en ámbitos comerciales y de seguridad).

Concretamente, para el caso centroamericano, la presencia de la administración Trump ha estado marcada por el fortalecimiento de políticas que se arrastran desde hace décadas (componentes estructurales de la agenda) y el debilitamiento de los intentos de cambio que se asomaron durante los últimos años en el gobierno de Obama (componentes coyunturales de la actual administración estadounidense). Por consiguiente, este artículo analiza, a partir de la fuente secundaria, los componentes generales de la política exterior de la actual administración estadounidense, los condicionantes de la

relación entre esta y Centroamérica y, por último, algunas reacciones a dicha política por parte de los gobiernos centroamericanos.

COMPONENTES ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE

En general, la literatura estadounidense distingue dos comportamientos extremos de la política exterior estadounidense: el aislacionismo y el expansionismo. Ambas variantes conviven entre sí, se interrelacionan y generan disputas entre los tomadores de decisiones en las agencias diplomáticas, militares, la comunidad de inteligencia; así como en los sectores empresariales e intelectuales. Ambos enfoques son el producto de dos construcciones identitarias que actúan y se organizan de formas distintas: la excepcionalidad y el destino manifiesto (Anderson, 2014). La primera sostiene la idea de los valores democráticos y libertades económicas de los Estados Unidos como únicos e irrepetibles; mientras que la segunda orienta la visión de universalización de dichos valores. En esta línea, la interpretación de la excepcionalidad y del horizonte de futuro de los Estados Unidos, junto con los intereses económicos y de seguridad propios de una potencia, sostienen la conformación de diversas líneas de política exterior.

En el caso de la administración Trump, Martin-Jones y Khoo (2017) han sostenido que las acciones de la presidencia de Trump se encuentran vinculadas con la idea del “unilateralismo pragmático”. Desde esta perspectiva, la política exterior de la administración Trump se sustenta en tres presupuestos: (a) focalización o necesidad de obtener victorias de corto plazo; (b) un predominio de la visión de suma cero, donde la reciprocidad y las alianzas tienen escasa relevancia frente a la necesidad de obtener ventajas propias e inmediatas; y (c) la desconfianza en las instituciones jurídicas internacionales de orden multilateral (Pollack, 2017).

En esta línea, la política exterior de la actual administración se basa en un discurso nacionalista que clama por el retorno a la “grandeza” estadounidense

que debe ser recuperada. Este propósito se materializa en la defensa de algunos sectores económicos que resintieron la competencia global (dentro de la que se destacan empresas del sector manufacturero tradicional, la producción de acero, las empresas del complejo militar y las empresas extractivas) y las poblaciones de regiones deprimidas por las salidas de inversiones; así como de aquellos sectores rurales donde el discurso nacionalista tiene aún un profundo impacto (Navarrete, 2016; Merino, 2018).

La presión económica mediante la renegociación de tratados internacionales (renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o Nafta, por sus siglas en inglés), el aumento generalizado de aranceles a socios consolidados (roces abiertos con los socios europeos) y adversarios declarados (“guerra comercial” con China), la reticencia a ingresar a conflictos militares específicos (ausentismo en Siria) y salirse de líneas de acción multilateral (enfrentamiento en cumbres del G7 y G20, la salida del acuerdo con Irán y el acuerdo transpacífico) han sido los resultados más evidentes de la política exterior estadounidense de los últimos meses.

COMPONENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA CENTROAMÉRICA Y LOS CAMBIOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

¿Cuán profundos son los efectos sobre Centroamérica de esas concepciones generales? Al plantear la política estadounidense para el caso latinoamericano, Smith concluyó que existen a lo largo de la historia de estas relaciones cuatro condicionantes interrelacionados que determinan el comportamiento de la potencia del norte a sus vecinos: (a) la importancia relativa de Latinoamérica en relación con otras regiones del planeta, (b) definición del interés de los Estados Unidos en la región, (c) la actuación o percepción que se tenga de la conducta de potencias extrarregionales y (d) relaciones entre actores sociales y estatales en la formación de la política exterior (Smith, 2000).

Estos componentes son igualmente aplicables al caso centroamericano, de tal forma, en el estudio realizado por Coatsworth se determina que la relación con

el Istmo no ha sido constante, sino que pasa por fluctuaciones de un mayor o menor intervencionismo de los Estados Unidos (Coatsworth, 1994). De tal manera, el último periodo de intervención generalizada, marcada por un claro interés geopolítico y el temor a competencia extrarregional, se dio en la década de los ochenta. Con el final de la Guerra Fría, la literatura relativa a las relaciones entre ambos actores ha establecido el desplazamiento del interés estadounidense a regiones geoestratégicamente más conflictivas.

Así, por ejemplo, Centroamérica no se encuentra dentro de los principales receptores de ayuda al desarrollo del gobierno estadounidense, lugares que son ocupados por África subsahariana, el Medio Oriente y el Sudeste Asiático (OCDE, 2017). Desde esta perspectiva de relativa estabilidad, la agenda se focalizó en tres ejes que tomaron forma a partir de la década de los noventa: el pacto comercial, el control de los flujos migratorios y la persecución del narcotráfico como amenaza transnacional (Eguizabal, 2010).

La agenda se mantuvo a pesar del rompimiento del Consenso de Washington en la primera década del presente siglo, dado el surgimiento de discursos y políticas alternativas en la región, representada por ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de América). Esta constancia persistió a pesar de que en diferentes momentos países como Nicaragua, El Salvador y Honduras tuvieron acercamientos con el proyecto bolivariano. De tal forma, no ha existido un cambio abrupto en las relaciones preexistentes, lo cual no implica que los Estados Unidos no haya intervenido directa e indirectamente en las crisis regionales recientes de la región, como se reseñará más adelante.

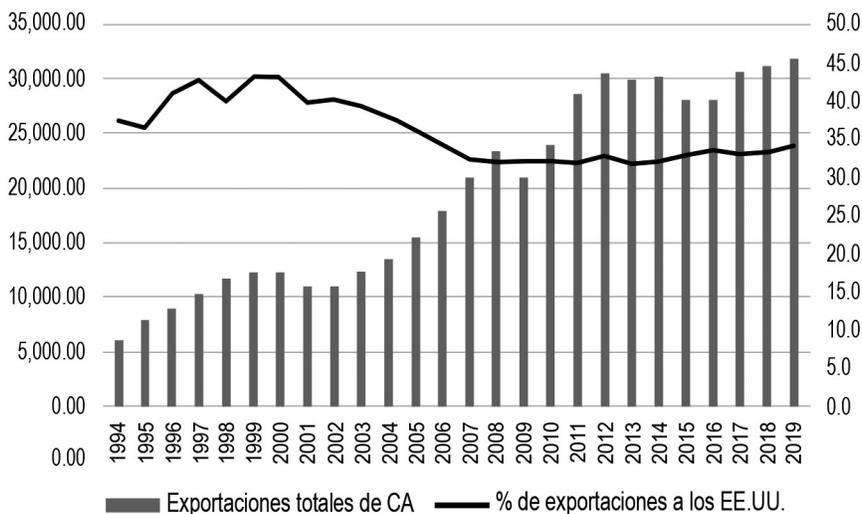
Tampoco, hasta el momento, el apoyo en materias específicas de potencias extrarregionales (especialmente de China y Rusia) (Bonilla y Milet, 2015; Ellis, 2015) originó grandes cambios en los intereses estadounidenses hacia el Istmo. En esta línea, no se ha percibido hasta en los últimos años una amenaza a los intereses estadounidenses que motivase grandes cambios de ellos hacia la región, lo que sí parece estar cambiando aceleradamente.

Por ello, cabe preguntarse cuáles son las modificaciones y continuidades que ha provocado la administración Trump en la agenda estadounidense en Centroamérica.

UNA ZONA RELATIVAMENTE ESTABLE: EL PACTO COMERCIAL

Desde el final de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos se consolidó como el principal socio comercial de la región. Tras el final de la Guerra Fría, los países centroamericanos se esforzaron por diversificar tanto sus exportaciones como sus importaciones. El gráfico 1, demuestra cómo, a pesar de una reducción a principios de este siglo, el monto de las exportaciones a los Estados Unidos sigue representado un tercio de la totalidad de la región y ha tendido a estabilizarse en el rango de entre el 33 % y el 32 % durante el último lustro.

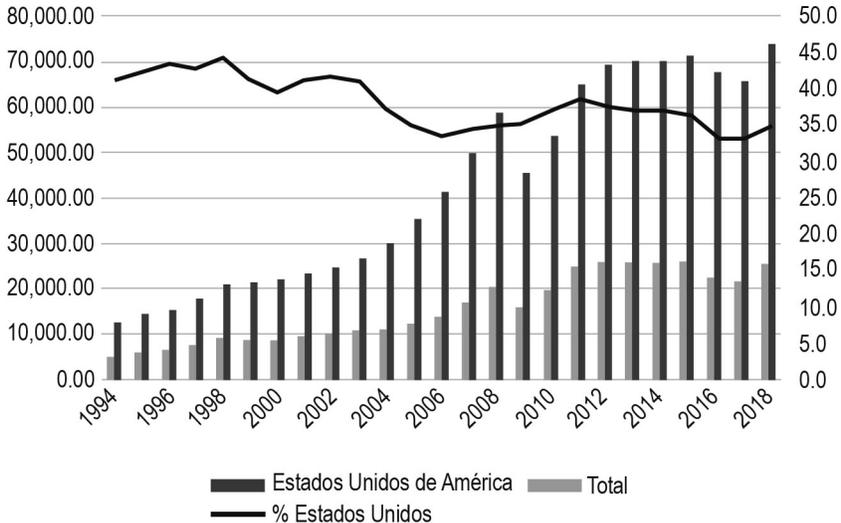
Gráfico 1. Exportaciones bienes totales de Centroamérica y porcentaje de exportaciones dirigida a los Estados Unidos (1994-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de Sieca. Sitio web: <http://estadisticas.sieca.int/>

Por otra parte, Estados Unidos sigue como el principal proveedor regional. Del gráfico 2 se concluye, sin embargo, que en 25 años la presencia estadounidense se redujo de una participación del 40 % a una apenas superior al 30 %. Durante este periodo, se ha producido el crecimiento de China como un oferente relevante para Centroamérica, de forma que, a partir del 2013, se convirtió en el segundo socio regional y, en el 2018, abarcó el 12 % de las importaciones centroamericanas, según datos de la Sieca.

Gráfico 2. Importaciones bienes totales hacia Centroamérica y porcentaje de importaciones desde los Estados Unidos (1994-2018)

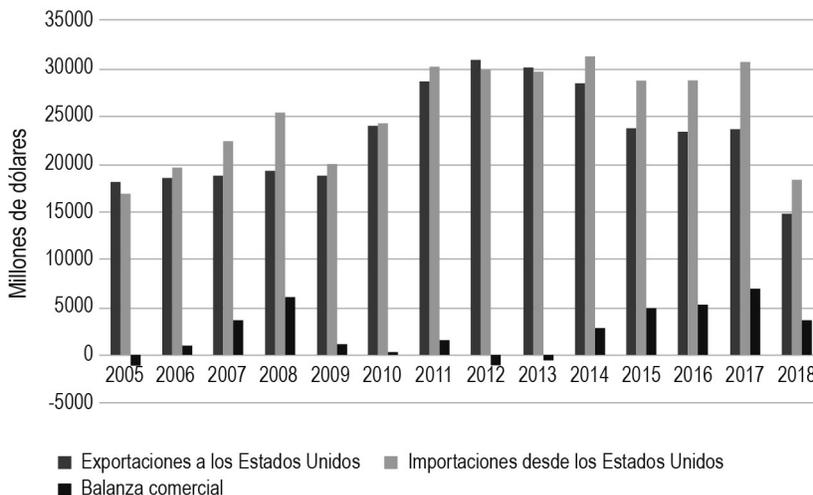


Fuente: elaboración propia a partir de Sieca. Sitio web: en <http://estadisticas.sieca.int/>

Adicionalmente, de acuerdo con el estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), para el 2017, las empresas estadounidenses aportaron el 20 % de la inversión extranjera directa a la región (incluida República Dominicana), en el periodo comprendido entre 2012 y 2016; dicho porcentaje aumentó en el 2017 hasta alcanzar el 29 %.

En esta línea, Cepal considera clave para este escenario el peso del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana (TLCCA). Por lo tanto, las posibles renegociaciones comerciales anunciadas por el presidente Trump y el proceso de renegociación del TLCAN preocuparon a las elites económicas exportadoras centroamericanas. Asimismo, el anuncio de un proceso de atracción de la inversión extranjera estadounidense en el exterior pudo inquietar a los gobiernos de la región, especialmente a los de Costa Rica y Panamá, por ser los que han atraído mayor cantidad de inversión extranjera (Cepal, 2018).

Gráfico 3. Balance comercial del Tratados de Libre Comercio de Estados Unidos, Centroamérica y República Dominica (2005-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de Bureau of Economic Analysis. Sitio web: <https://www.bea.gov/international/di1fdibal>

No obstante, existe una relativa calma, dado que el saldo del comercio con Centroamérica sigue siendo poco significativo para los Estados Unidos en comparación con otras regiones. Además, los Estados Unidos cuentan con un superávit a su favor de acuerdo con las propias mediciones de las agencias estadounidenses (gráfico 3).

A su vez, el anuncio de que las renegociaciones de tratado comerciales iniciarían por el TLCAN aliviaron las preocupaciones existentes; el tiempo que tomaron dichas negociaciones y que pese a su culminación no se haya hecho referencia a cambios en la relación comercial con Centroamérica.

Por otra parte, la complicada negociación de un nuevo pacto comercial con China y las disputas con las empresas vinculadas con el desarrollo de la inteligencia artificial en ese país (la mal denominada guerra comercial), que empezó en marzo del 2018 (Reuters, 2019), hacen prever que negociar un nuevo tratado con la región no se halla dentro de las prioridades de la administración Trump.

Por último, durante la visita del presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, a los Estados Unidos en marzo de 2017, las autoridades estadounidenses mencionaron la estabilidad del tratado de libre comercio vigente (Cambronero, 2017). Esta impresión también es compartida por el informe de la Cepal sobre inversiones de 2017, en el que se argumenta que:

Hay que considerar que las industrias que en los Estados Unidos están directamente afectadas por el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos son mucho menos importantes que las afectadas por el TLCAN. La industria textil y de confección, por ejemplo, representa el 0,2 % del PIB estadounidense (Cepal, 2018, 163).

FLUJOS MIGRATORIOS EN CLAVE DE PANDILLAS

Los flujos migratorios constituyen un componente esencial del intercambio entre los países centroamericanos y los Estados Unidos. El estudio de Roseblunt y Ruiz-Soto (2015) advierte que, para el 2015, casi 2,5 millones de migrantes eran centroamericanos (8 % del total); sin embargo, constituye el 15 % de la población inmigrante ilegal. Entre 2000 y 2014, según identifica este informe, el número de migrantes centroamericanos en condición irregular en los Estados

Unidos (especialmente guatemaltecos, salvadoreños y hondureños) pasó de 546 000 personas a 1 603 000 personas (195% de crecimiento).

Las remesas de este alto número de personas alcanzan un valor de \$16 471 millones; incluso, en los últimos cinco años ha habido un crecimiento cercano al 6 % anual. Por ejemplo, en 2015 se produjo un crecimiento de 6,6 %, que corresponde al promedio alcanzado en los últimos cinco años (Cemla, 2015). Por consiguiente, el manejo de los flujos migratorios reviste especial interés para la economía de Guatemala, Honduras y El Salvador. Mientras tanto, Estados Unidos ha ligado ese fenómeno con elementos de seguridad, debido al incremento y la actuación de pandillas (las denominadas maras) en ciudades importantes de los Estados Unidos, como Los Ángeles y Long Island.

Tal discurso de securitización del fenómeno migratorio no es novedoso. Fue empleado especialmente en la administración del Partido Demócrata. En ese sentido, el tratamiento de los migrantes ilegales se ha decantado en épocas de mayor represión y distensión, y se vincula en muchos casos con necesidad electorales (Méndez Coto, 2016). Con la llegada de la administración Trump, el discurso de securitización y antiinmigrante aumentó. En esta línea, el vicepresidente Pence indicó, con motivo de la Conferencia del Triángulo Norte para la Prosperidad y la Seguridad celebrada en 2017, que:

President Trump has already taken decisive action to protect the American people from the harshest consequences of illegal immigration and the transnational drug trade.

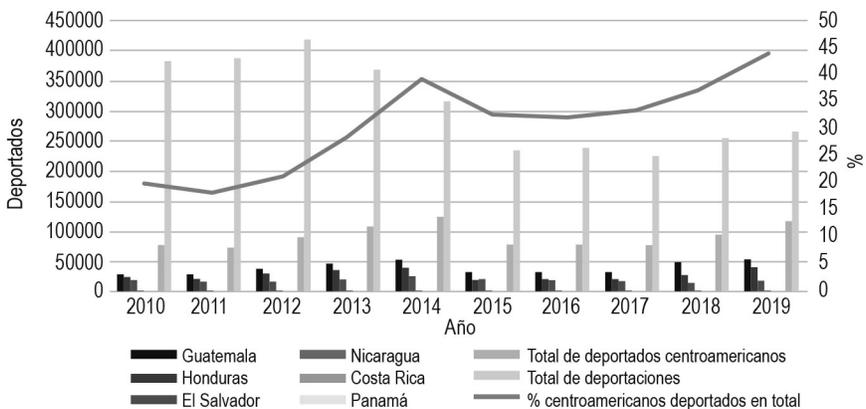
This President has ordered the creation of, in his words, an “aggressive strategy to dismantle the criminal cartels that have spread all across our nation,” and our administration has wasted no time under the leadership of Secretary Kelly in removing gang members, drug dealers, and criminals off the streets of America.

The President’s leadership is already making a difference. Criminal organizations such as MS-13 are being decimated and going directly into prison (Pence, 2017).

Estas oscilaciones se observan con claridad en el gráfico 4. Nótese cómo el incremento de deportaciones (*removals*) de ciudadanos centroamericanos inició en el 2010, durante el segundo año de la administración Obama. Ese gobierno registró número crecientes de deportados centroamericanos por cuatro años consecutivos, desde el 2010 hasta el 2014, cuando empezó un descenso hasta el 2017. No obstante, durante el segundo año de vigencia de las medidas migratorias emprendidas por la administración Trump, se produjo un aumento del total de centroamericanos deportados. Estos pasaron de 77 858 en 2017 a 95 829 en 2018 (gráfico 4).

Resulta preciso determinar que, entre el 2010 y el 2014, la deportación de centroamericanos comenzó a aumentar anualmente respecto del total de las deportaciones, hasta alcanzar el 39,2 % del total, en el 2014. En el 2017, primer año de la administración Trump, ese porcentaje bajó al 33,5 %, pero los efectos de las nuevas interpretaciones normativas en la materia y la contratación de personal ocasionaron que para el 2018 y el 2019 se registrasen significativos aumentos. Así, del 100 % de personas deportadas en 2019, un 44,2 % fueron centroamericanos, mayoritariamente guatemaltecos, hondureños y salvadoreños.

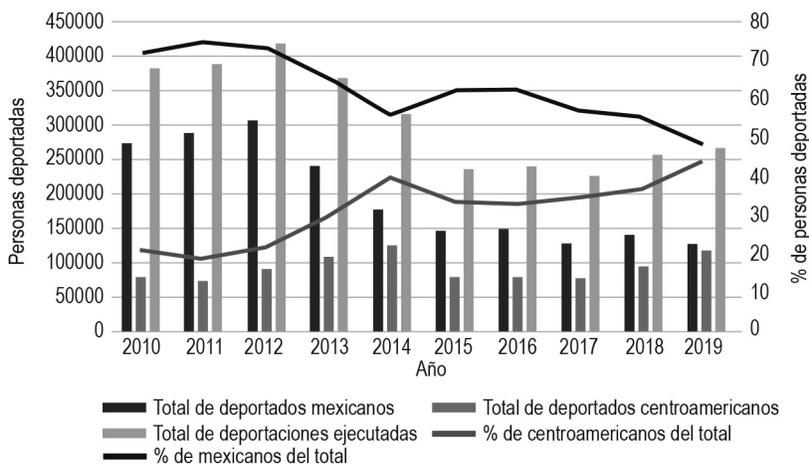
Gráfico 4. Deportaciones de ciudadanos de países centroamericanos en Estados Unidos (2010-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de informes del U.S. Immigration and Customs Enforcement (2010-2019).

Al comparar estos datos con las deportaciones de ciudadanos mexicanos es notoria la tendencia a la intensificación, por parte de las autoridades de la administración Obama, a la persecución de ciudadanos centroamericanos, lo que ha reducido el porcentaje y la cantidad de ciudadanos mexicanos sometidos a este proceso. El gráfico 5 demuestra que dicha propensión no ha variado durante el actual gobierno. Si para el 2010 los deportados mexicanos constituían el 71,5 % del total, y los centroamericanos, el 20,6 %, esos sus porcentajes han cambiado radicalmente en el 2019, con un 44,7 % y un 44,2 %, respectivamente.

Gráfico 5. Total de deportaciones de ciudadanos centroamericanos y mexicanos (2010-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de informes del U.S. Immigration and Customs Enforcement (2010-2019).

Sin duda, las dos últimas administraciones han ligado la migración centroamericana con la lucha contra las maras M-13 (Mara Salvatrucha) y la M-18. Jurídicamente, la decisión política de la administración se estampó con una orden ejecutiva denominada Enhancing Public Safety in the Interior of the United States (EO). Esta normativa retomaba la línea de persecución de

las anteriores, pues ordenaba al U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) concretar sus esfuerzos en la deportación de migrantes que se encontraran acusados o condenados penalmente. La orden no propició en su primer año un aumento de las deportaciones totales, incluso se produjo una disminución de estas, pero sí un cambio en la relación de deportaciones en frontera y deportaciones de personas al interior de los Estados Unidos.

Estos resultados empujaron a la administración a concluir, sin mayor estudio de otras variables propias de los fenómenos migratorios, que los cambios jurídicos y políticos han tenido éxito. En tal sentido, el referido informe del ICE establece que:

ICE [U.S. Immigration and Customs Enforcement] ERO conducted 143,470 overall administrative arrests, which is the highest number of administrative arrests over the past three fiscal years. Of these arrests, 92 percent had a criminal conviction, a pending criminal charge, were an ICE fugitive or were processed with a reinstated final order. In FY2017, ICE conducted 226,119 removals. While this is a slight overall decrease from the prior fiscal year, the proportion of removals resulting from ICE arrests increased from 65,332, or 27 percent of total removals in FY2016 to 81,603, or 36 percent of total removals, in FY2017. These results clearly demonstrate profound, positive impact of the EO. The 17 percent decrease in border removals shows the deterrent effect of strong interior enforcement, while the increase in interior removals restores the integrity of our nation's immigration system and enhances the safety and security of the United States (US ICE, 2017, p. 13).

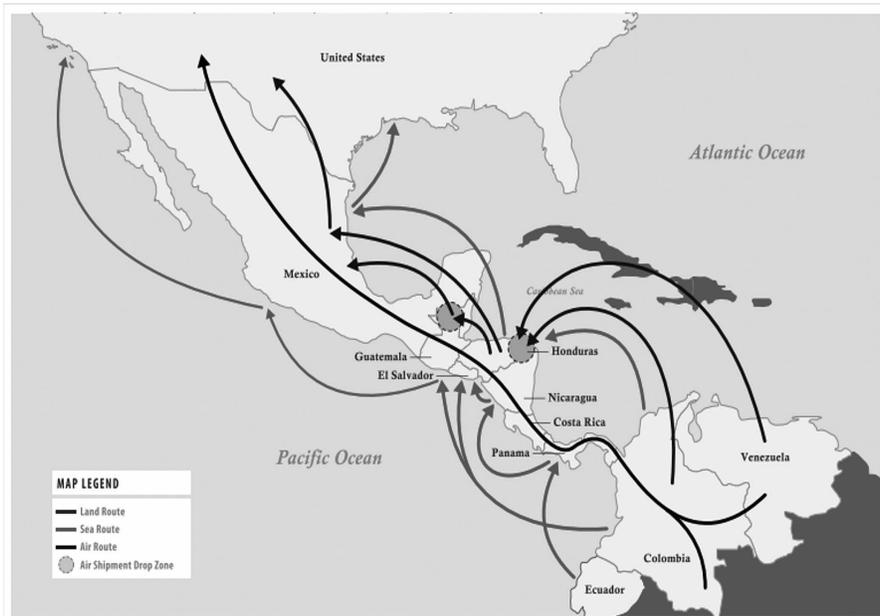
Durante el 2018 se dieron cambios adicionales a la condición migratoria de los centroamericanos. Entre esas medidas se incluye el conflicto jurídico por la eliminación de Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA), así como la eliminación del Temporary Protection Status (TPS) que afecta especialmente a hondureños y salvadoreños (Long, 2018, 162). Aunque la decisión del gobierno fue detenida a mediados de junio del 2020 por la Suprema Corte de

los Estados Unidos, la que en una apretada votación de cinco contra cuatro detuvo la actuación del Ejecutivo por considerarla mal fundamentada, nada evitaría que sin que exista acuerdo en el Congreso se vuelva a intentar revocar el estatus jurídico de estas personas en un futuro cercano.

Aunado a lo anterior, se han tomado medidas intimidatorias, como la aplicación de la “tolerancia cero”, según la cual los indocumentados detectados en frontera debían ser detenidos. Debido a que los menores acompañantes no podían ingresar en los establecimientos encargados para tal fin, fueron separados de las familias en la frontera (se calcula que un total de 2500 niños fueron afectados por la medida). Lo expuesto ocasionó una dura crítica a la administración y un nuevo enfrentamiento judicial, que se saldó con la suspensión de la medida (*BBC News*, 2018). Los efectos de esta línea de acción del gobierno estadounidense deben estudiarse con detenimiento en los próximos años, pues el aumento de migrantes a Centroamérica induciría a un aumento de la pobreza y criminalidad en la región.

LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO

Desde la década de los ochenta, Centroamérica se transformó en un eslabón relevante en las rutas del narcotráfico internacional. Así, desde el final de la Guerra Fría, las respectivas administraciones de los Estados Unidos han desarrollado iniciativas para combatir el tráfico de drogas en América Latina. En esta línea, los gobiernos han expandido el concepto de lucha contra las drogas como el modelo fundamental para comprender el fortalecimiento de las instituciones represivas de los Estados latinoamericanos para intentar frenar el trasiego de drogas al territorio estadounidense (ejemplos destacados de estas posturas han sido la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia). Tal postura ha sido abiertamente criticada en la región debido, por una parte, al aumento sistemático de los niveles de violencia, dado el fortalecimiento de los actores represivos, y, por otra, al no enfrentamiento de las causas estructurales del fenómeno.

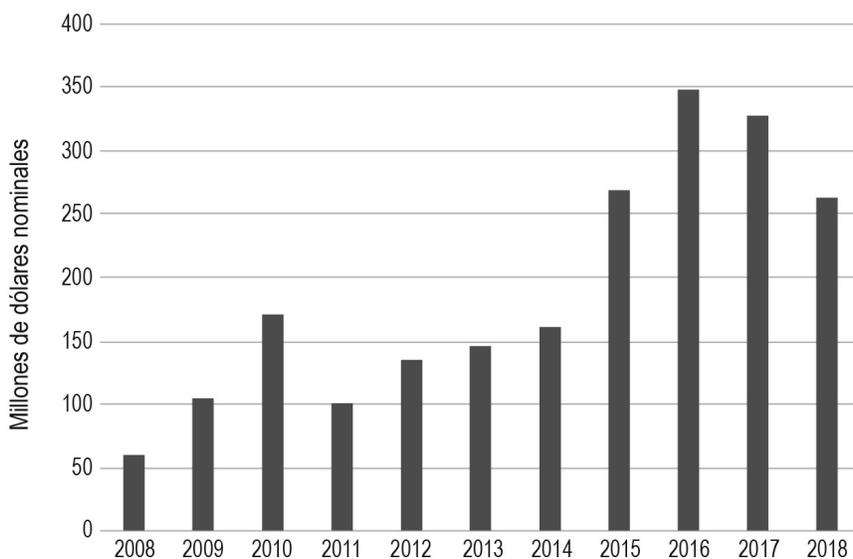
Figura 1. Mapa de las rutas de traslado de drogas ilícitas por Centroamérica

Fuente: tomado de Jason Beubian, Mexican Cartels Spread Violence To Central America, National Public Radio (NPR), 30 de mayo de 2011. Sitio web: <http://www.npr.org/2011/05/30/136690257/mexican-cartels-spread-violence-to-central-america>.

En el 2010, la administración Obama decidió establecer un programa de ayuda para Centroamérica, separado de la iniciativa Mérida, al cual denominó Central America Regional Security Initiative (CARSI). El plan tenía cinco objetivos centrales: asegurar la seguridad en las calles de Centroamérica, combatir el movimiento en las rutas de trasiego de drogas en la región, aumentar la presencia de las autoridades de gobierno en zonas críticas, mejorar las capacidades de los estados y mejorar las relaciones de cooperación entre los países del Istmo y de estas con las autoridades estadounidense. Por ello, la iniciativa en cuestión incluía un 31 % de fondos dedicados al apoyo económico del programa, administrado por la U.S. International Development Agency (USAID), pero resultaba mayoritariamente enfocado en la lucha antinarcóticos, con un 66 % (Meyer y Rivando, 2015).

Pocos años después, la CARSI fue incluida dentro del Plan Alianza para la Prosperidad (U.S. Strategy for Engagement in Central America), el cual fue aprobado al final de la administración Obama, por un monto de casi \$750 millones para el 2016, lo que representaba una búsqueda del equilibrio entre la visión puramente represiva y las soluciones a los problemas estructurales que afectaban a la región y que propiciaban el narcotráfico y la migración. Este plan abarcaba \$299 millones en ayuda al desarrollo (Orozco, 2015) y fue condicionado a que el Departamento de Estados certificase la toma de medidas efectivas para mejorar la seguridad fronteriza, combatir la corrupción y aumentar sus estándares de derechos humanos (Meyer y Rivando, 2018). Como se aprecia en el gráfico 6, el final de la administración Obama representó un aumento de la cooperación en materia de seguridad para la región; sin embargo, se produjo una reconsideración de los factores estructurales (pese a que se ha establecido cuestionamiento sobre la efectividad de las acciones tomadas).

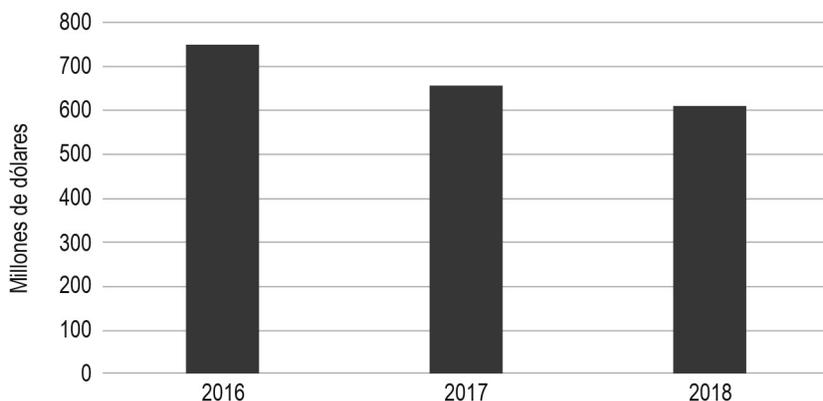
Gráfico 6. Financiamiento de la Central America Regional Security Initiative (CARSI) (millones de dólares nominales) (2008-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de Peter Meyer y Clare Rivando, Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress (Washington D. C., Congressional Research Center, 2015) y Peter Meyer, U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations (Washington D. C., Congressional Research Service, 2018); U.S. Congress, Consolidated Appropriations Act, 2018, del 23 de marzo del 2018.

Así, el gráfico 7 permite observar los montos definidos por el Congreso estadounidense para la implementación de la Alianza para la Prosperidad. En términos generales, para el 2016, se destinaron de los \$750 millones, un total de \$348 millones para la CARSI; en el 2017, de los \$655 millones, \$329,5 fueron dedicados a la CARSI.

Gráfico 7. Financiamiento Alianza para la Prosperidad y CARSI (millones de dólares nominales) (20016-2018)



* Dentro de otros programas se incluyen la ayuda al desarrollo y programas de salud en la región.

Fuente: elaboración propia a partir de Peter Meyer y Clare Rivando, Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress (Washington D.C., Congressional Research Center, 2015) y Peter Meyer, U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations (Washington D.C., Congressional Research Service, 2018).

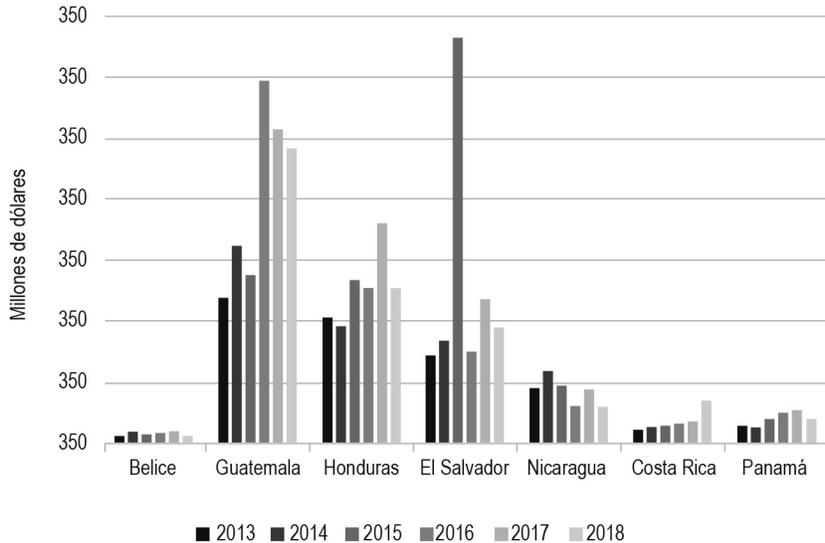
Por su parte, la administración Trump ha restablecido un discurso de mano dura sobre la seguridad en la región; además, ha recortado los fondos de cooperación

en general y, particularmente, en las partidas dedicadas a la intervención en las condiciones económicas y sociales del Istmo. En esta línea, el Plan Alianza para la Prosperidad fue recortado del 2017 al 2018, pues se redujo por segundo año consecutivo a \$615 millones en su totalidad. Asimismo, se señalaba la necesidad de enfocar más los fondos en temas de seguridad que de asistencia económica (Congreso de los Estados Unidos, 2018).

Cabe resaltar que la entrega de la cooperación siempre ha estado ligada a condicionalidades. Bajo esta perspectiva, la ley de presupuesto estadounidense del 2016, que establecía estos fondos, ordenaba que la entrega del 25 % de estos se haría efectiva cuando el Departamento de Estado certificase la existencia de medidas gubernamentales de los Estados centroamericanos dirigidas a evitar la migración de sus países (por ejemplo, campañas de información de los peligros de la migración ilegal a los Estados Unidos, cooperar con los Estados Unidos en la repatriación de las personas deportadas o el aumento de seguridad en fronteras). Otro 50 % estaría condicionado a la certificación de medidas de combate a la corrupción gubernamental y organizaciones criminales (maras, tráfico de personas y tráfico de drogas), así como medidas sociales vinculadas con la reducción de la pobreza y corrección de los problemas de finanzas públicas (Congreso de los Estados Unidos, 2015).

La reducción de la cooperación podría constituirse en uno de los más difíciles problemas que deben enfrentar los gobiernos centroamericanos, en especial los de Guatemala, Honduras y El Salvador, los cuales han sido los principales receptores de los fondos estadounidenses (gráfico 8). Aunque no existen aún datos precisos sobre las cantidades de una posible reducción de la cooperación y sus impactos (dado que aún no se tienen los reportes de cooperación de los Estados Unidos para la región para el 2018), lo cierto es que la recomposición del impulso de políticas de mano dura en la región podrían fortalecer a los cuerpos de seguridad de los Estados centroamericanos y no necesariamente a los sistemas democráticos.

Gráfico 8. Cooperación de los Estados Unidos a Centroamérica por país en millones de dólares por país (2013-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de U.S. Foreign Aid by Country. Sitio web: <https://explorer.usaid.gov/cd>.

REACCIONES DE LOS GOBIERNOS CENTROAMERICANOS A LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

De acuerdo con Coatsworth, las estrategias de los países centroamericanos han variado a lo largo de la historia de la relación, dependiendo de las circunstancias internas y del sistema internacional. Desde esta perspectiva, distingue cinco estrategias: a) búsqueda de un socio externo a la regional, que les sumistre protección o cooperación; b) fortalecimiento interno para reducir la influencia en la toma de decisiones de los Estados Unidos; c) procesos de integración política como mecanismo común para fortalecer posiciones ante los Estados Unidos; d) influenciar centros de poder en los Estados Unidos para influir en los procesos de toma de decisiones en Washington; y e) acomodarse y seguir los posicionamientos de estadounidenses (Coatsworth, 1994). Estos

caminos de acción se han aplicado tanto en conjunto como alternativamente y contribuirían a precisar la actitud actual de los gobiernos centroamericanos en el primer año de la administración Trump.

La búsqueda de otro socio fuerte ha sido quizá uno de los hechos más evidentes de los últimos años, aunque no necesariamente se vincula directamente con la presencia de las actuales autoridades estadounidenses, sino con la lejanía de Washington del Istmo durante las últimas décadas. En efecto, la apertura de relaciones diplomáticas con la República Popular China por parte de El Salvador y Panamá durante el 2018 (Costa Rica lo había hecho desde el 2006) implica el deseo de ampliar las líneas de cooperación, comercio e inversiones en áreas claves para el gigante asiático.

La formalización de las relaciones diplomáticas de China en Centroamérica no es sorpresivo. Desde hace varios años, China y los países centroamericanos habían establecido dinámicas relaciones comerciales. En el caso panameño, China ha mostrado interés en invertir activamente, mediante una de sus empresas, en el financiamiento del cuarto juego de esclusas del Canal (Flasco, 2014). El otro atractivo de una relación más cercana con China es su capacidad como financista, lo cual ayudaría al mantenimiento de precaria estabilidad fiscal de los países centroamericanos, dada la experiencia china en esta materia con el resto de América Latina (Gallagher, Irwin y Keleski, 2012).

La acción de El Salvador y Panamá fue seguida de un gesto diplomático considerado duro en la práctica diplomática por parte de Washington, que hizo pública la “llamada en consulta” de sus embajadores en San Salvador y Ciudad de Panamá. Se indicaba en el comunicado oficial que las consultas tenían como fin que los jefes de misión se reunieran con “los líderes del gobierno estadounidense para analizar las formas en que Estados Unidos puede apoyar instituciones y economías fuertes, independientes y democráticas en toda Centroamérica y el Caribe” (*BBC*, 2018). Asimismo, en una reciente visita a Costa Rica, el secretario de Estado, Mike Pompeo, reiteró su cuestionamiento directo a las relaciones entre Costa Rica y China, con lo que volvía a advertir

de que las posibles presiones estadounidenses por alejar al gigante asiático de la zona de influencia continuarían (Murillo, 2020).

Pese a que China ha demostrado que sus intereses están limitados al asunto comercial, inversiones infraestructurales e hidrocarburos (pues tiene escenarios más complicados en la ampliación de su influencia política y militar en el mar de China y el sudeste asiático), debe estudiarse cómo estos intereses han afectado o pueden transformar las líneas de la política exterior del gobierno estadounidense con respecto a la región en el futuro cercano. Para ello aún es todavía muy temprano y resulta complicado determinar si se tomarán otras medidas más fuertes para reducir la influencia china en la región, o bien, los Estados Unidos aumentarán su cooperación en otras áreas para limitar los instrumentos de Beijing ante países con los déficits de los centroamericanos.

El fortalecimiento interno y el uso de discursos antiimperialistas para enfrentar los embates de Trump no parece ser una solución aceptable en el momento. Los gobiernos centroamericanos sufren cuestionamientos de corrupción (Guatemala y Panamá), giro autoritario y violación de derechos humanos (Nicaragua), corrupción electoral (Honduras), inestabilidad fiscal y deterioro de la estabilidad social (Costa Rica) y violencia estructural (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

A pesar de ello, ha sido el gobierno nicaragüense el que ha seguido esta línea de acción. No obstante, actores reconocidos dentro de la política de ese país, entre ellos Sergio Ramírez Mercado, indicó que personeros del gobierno de los Estados Unidos ha participado en negociaciones informales vinculadas con una posible salida del gobierno de Daniel Ortega y su esposa Rosario Murillo. Estados Unidos, por su parte, ha aumentado la presión económica sobre Nicaragua. Así, en diciembre de 2018, el Congreso estadounidense aprobó la denominada Nica Act, ley que limita las relaciones económicas entre ambos países, así como los préstamos y la cooperación internacional; además permite imponer sanciones personales, como la revocación de visas, el bloqueo y la prohibición de las transacciones económicas y transferencia de

propiedades en los Estados Unidos de funcionarios nicaragüenses implicados —de acuerdo con las autoridades estadounidenses— en actos de corrupción o represión (Espinoza, 2018).

Con el escalamiento de la crisis, el gobierno estadounidense decidió elevar el asunto al conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mediante consultas informales, con el objetivo de aumentar la presión política sobre los gobernantes nicaragüenses (Clarín Mundo, 2018). Al momento de concluir estas líneas, en febrero del 2019, las autoridades estadounidenses han asegurado que seguirán presionado por una salida del poder del presidente Ortega y la vicepresidenta Murillo, sin establecer los siguientes pasos para conseguirlo.

Por su parte, la integración regional institucionalizada como mecanismo de negociación frente al gobierno estadounidense tampoco parece ser una opción en los primeros años de la administración Trump. Los patrones del proceso de integración se encuentran en un momento complicado y su debilidad para aliviar los problemas políticos intrarregionales ha sido evidente (tal fue el caso en el conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua, la crisis electoral hondureña y la crisis nicaragüense). Asimismo, la discusión sobre el proceso de reforma de la institucionalidad corre el riesgo de quedarse en discusiones constantes y existe una permanente crítica a la falta de transparencia de las instituciones del sistema (Pen, 2016). Estas características promueven que los gobiernos centroamericanos prefieran manejar los nexos con los Estados Unidos de forma bilateral o con alianzas coyunturales y mediante mecanismos no institucionalizados.

Al parecer, durante este periodo, el desarrollo de mecanismos de influencia en las altas esferas de Washington ha sido la estrategia más empleada por los países centroamericanos (Cascante, 2017). De tal forma, durante los primeros seis meses del 2017, se prefirió un abordaje particularizado que uno colectivo de la administración Trump y apegado a las necesidades que cada país centroamericano tiene dentro de la agenda que maneja

Estados Unidos. La excepción fue la reunión efectuada dentro del marco de la Conferencia del Triángulo Norte sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica. Estas actuaciones también establecían la importancia que para la seguridad estadounidense se brindaba a la narrativa del Triángulo Norte como fuente de migración y criminalidad para el territorio estadounidense. Desde esta perspectiva, se repite un patrón histórico detectado por Coatsworth, quien indicaba que tanto las rivalidades como la incapacidad para encontrar intereses colectivos por parte de los Estados centroamericanos han sido componentes constantes en el enlace con los Estados Unidos (Coatsworth, 1994).

Algunos países han seguido el quinto tipo de estrategia, consistente establecer claros gestos políticos favorables hacia los Estados Unidos, especialmente ante sus actos más polémicos de política exterior. Un ejemplo fue la decisión de Guatemala de trasladar su embajada de Tel Aviv a Jerusalén, así como los votos de Guatemala y Honduras y la abstención de Panamá contra la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de diciembre del 2017, en la cual diplomáticamente se rechazaba la decisión estadounidense de trasladar su embajada en Israel a Jerusalén, y que contravenía a las decisiones previas de la Asamblea General en esa materia (Boeglin, 2017).

La decisión hondureña se encontraba condicionada por la búsqueda del reconocimiento estadounidense a las elecciones de noviembre de 2017 y, por ende, del triunfo del presidente Juan Orlando Hernández, pese a que los comicios fueron acusados de fraudulentos por parte de los observadores de la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea (Lakhani, 2016). La decisión de los Estados Unidos, la cual se hizo pública el 23 de diciembre del 2017 (U.S. DOE, 2017), constituye un duro golpe a la institucionalidad hondureña y al multilateralismo regional como garante de los procesos electorales.

Igualmente, los Estados Unidos establecieron su apoyo a la polémica decisión del presidente guatemalteco, Jimmy Morales, de finalizar la relación con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). En

agosto de 2018, el gobierno guatemalteco anunció su intención de no renovar el convenio con la Cicig y, en enero de 2019, el presidente anunció una finalización unilateral. Esto provocó la respuesta del secretario general de la Organización de Naciones Unidas exigiendo el cumplimiento del plazo de la Comisión. Ante estos hechos, la administración Trump guardó silencio y en agosto del 2018, el secretario de Estado, Mike Pompeo, no estableció consecuencias en torno a la finalización del mandato de la Cicig e identificó a Guatemala como un socio fundamental en la lucha contra el narcotráfico; además, no apoyó el comunicado conjunto elaborado por otros cooperantes de la Comisión (Reynolds, 2018).

Ante el anuncio de enero, la embajada estadounidense en Ciudad de Guatemala emitió un comunicado en el que, sin referirse a la decisión específica sobre la Cicig, se indicó que “[e]l gobierno de los Estados Unidos mantiene su compromiso de apoyar a las instituciones guatemaltecas y al pueblo guatemalteco en su lucha continua contra la corrupción y la impunidad. Instamos a todos a preservar la paz y evitar la violencia” (Ávila, 2018). La decisión de la diplomacia estadounidense refleja nuevamente la línea seguida a lo largo de la administración Trump de reducir el alcance de soluciones multilaterales.

Resulta relevante señalar que tanto con Guatemala como con Honduras se establecieron sendos tratados de tercer país seguro. Estos instrumentos favorecen que los Estados Unidos desplace a solicitantes de refugio rechazados por la administración estadounidense a esos países. Según denunciaron medios de prensa en ambas naciones, la decisión de aceptar los acuerdos se gestó ante amenazas de reducción de la cooperación, así como por la posible imposición de tasas a las remesas que los migrantes guatemaltecos y salvadoreños envían a sus lugares de origen (Wallace, 2019; Orozco, 2019). Las consecuencias de este tipo convenios y los problemas que agraven en Centroamérica deberán ser objeto de investigación en próximos trabajos.

La victoria de Nayib Bukele en El Salvador profundizó la tendencia mencionada. Desde sus primeros días en el gobierno, su estrategia ha sido

de claro acercamiento y alineamiento con los Estados Unidos, a tal punto que durante su visita en Washington en marzo del 2019 indicó que: “[la] relación (con Estados Unidos) es sentido común, es ser lógico, y esta relación es más importante que todas las otras relaciones con otros países combinadas” (Rauda, 2019). De acuerdo con el propio presidente, el apoyo de El Salvador a posturas de los Estados Unidos se encuentra en vínculo con la necesidad de favorecer las condiciones de los migrantes salvadoreños en ese país. En esta línea, El Salvador, al igual que lo habían hecho anteriormente Guatemala y Honduras, firmó el tratado del tercer país seguro, el cual compromete al gobierno salvadoreño a recibir a los solicitantes de refugio que el gobierno estadounidense decida rechazar o mantenga en proceso de decisión.

Por último, el voto favorable de Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá en setiembre de 2020 a la candidatura de Mauricio Claver-Carone a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), vista por muchos socios del Banco como una imposición estadounidense y un movimiento en la lucha contra la influencia china en la región, muestra como la tendencia a realizar actos de apaciguamiento y apoyo a la política exterior estadounidense parece ser la norma regional (La Vanguardia, 2020).

ALGUNAS HIPÓTESIS A MODO DE CONCLUSIÓN

Aún es temprano para interpretar si el unilateralismo pragmático de la política exterior de los Estados Unidos constituye una forma permanente de repliegue o simplemente una coyuntura de la historia estadounidense. En el caso centroamericano, ha significado una continuidad con la agenda política establecida al final de la Guerra Fría, con algunos cambios sensibles. Así, pese a las discusiones comerciales con sus mayores socios, el pacto comercial con los países centroamericanos parece no estar sujeto a cambios en el futuro cercano. El final inminente de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (a la fecha en que se finaliza este texto se ha llegado a un principio de acuerdo con México y falta finiquitar uno con Canadá) puede

convertirse en un acuerdo crucial para establecer si Estados Unidos continuará en la presión para renegociar otros tratados comerciales similares.

Por su parte, los temas migratorios y de seguridad enfrentan continuidades evidentes y algunos cambios que representan retrocesos para los países centroamericanos. Desde esta perspectiva, la evidencia demuestra que el aumento de la presión sobre la migración centroamericana y su conexión con los problemas de seguridad dentro de los Estados Unidos no es novedoso, sino que se inició con fuerza desde la administración Obama y continúa en la administración Trump. No obstante, el avance de la administración Obama de tomar en cuenta elementos que iban más allá de la seguridad —entendida como gasto en los aparatos represivos de los estados centroamericanos—, reiniciar una cooperación vinculada con el desarrollo económico y social y fortalecer las instituciones democráticas fue desestimado por las actuales autoridades estadounidenses, que han concebido la cooperación en términos de resultados inmediatos a través de mecanismos de intimidación y represión.

En un marco más global de los intercambios internacionales contemporáneos, el acercamiento de China y las percepciones que esto puede generar en las autoridades estadounidenses sería un componente de cambio en las posturas de la potencia del norte hacia América Latina y, particularmente, hacia Centroamérica. Desde esta perspectiva, el aumento de la cooperación a Centroamérica (junto con el restablecimiento de relaciones con Cuba) durante el final de la administración Obama no reflejan únicamente visiones humanitarias, sino el entendimiento de una parte de las autoridades estadounidenses del aumento relativo de la influencia china en el entorno más cercano de la geopolítica estadounidense.

El acercamiento de los países centroamericanos a China tendría como una de sus causas el olvido de Washington. Las acciones emprendidas por la administración Obama y por la administración Trump demuestran la existencia de un grado cada vez más alto de preocupación por esta tendencia. La gran interrogante de los próximos años es la forma en que los Estados Unidos buscará asegurar su

predominio en el istmo, de momento la presión diplomática en temas claves y la continuidad de políticas de seguridad en la persecución del narcotráfico y la migración ilegal no ha sido acompañada por programas más de cooperación en áreas medulares para el desarrollo humano. Lo cierto es que Centroamérica, fiel a su historia, parece convertirse nuevamente en el campo de disputa entre potencias, la adaptación de las sociedades centroamericanas a esa realidad en el siglo XXI está por verse.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Perry. (2014). *Imperium et consilium. La política exterior norteamericana y sus teóricos*. Akal Pensamiento Crítico.

Ávila, Amilcar. (2018, 8 de enero). Estados Unidos se pronuncia ante decisión sobre Cicig. *Publinews*. <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2019/01/08/estados-unidos-reaccion-ante-fin-del-mandado-cicig-guatemala-enero-2019.html>. Revisado 23 de febrero de 2019.

BBC News. (2017, 22 de diciembre). Estados Unidos reconoce la victoria de Juan Orlando Hernández en Honduras y el opositor Salvador Nasralla da por disuelta su alianza política. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42461060>.

BBC News. (2018, 27 de julio) Separación de familias en la frontera de EE.UU. y México: el gobierno de Donald Trump dice que más de 1.400 menores están ya con sus padres. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44976495>.

BBC. (2018, 8 de setiembre). EE. UU. llama a consultas a sus jefas de misión en República Dominicana, El Salvador y Panamá por la ruptura de relaciones con Taiwán. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45457620>

Beubian, Jason. (2011, 30 de mayo). Mexican Cartels Spread Violence To Central America. *National Public Radio (NPR)*,. <http://www.npr.org/2011/05/30/136690257/mexican-cartels-spread-violence-to-central-america>.

Boeglin, Nicolás. (2017, 22 de diciembre). Contundente rechazo de la Asamblea General de Naciones Unidas al reconocimiento de Jerusalén como capital. *El País.cr*,. <https://www.elpais.cr/2017/12/22/contundente-rechazo->

de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-al-reconocimiento-de-jerusalen-como-capital/.

Bonilla, Adrián y Milet, Paz. (2015). *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*. Flacso.

Cambronero, Nathasha. (2017, 20 de marzo de). Luis Guillermo Solís concluye, tras gira a EE. UU., que el TLC no se verá afectado. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/luis-guillermo-solis-concluye-tras-gira-a-ee-uu-que-el-tlc-no-se-vera-afectado/KVOSADWOBHJ3OKKSCUCLFEVXQ/story/>. Revisado el 10 de setiembre de 2017.

Cascante Carlos. (2017). Conviviendo con Trump, una visión de los primeros meses. *Cuadernos de la Cátedra de Coyuntura*. Universidad Rafael Landívar.
CEMLA. (2015). *Las remesas hacia América Latina y el Caribe en 2015-2016. Acelerando su crecimiento*. CEMLA.

Cepal, (2018). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe (2017)*. Publicaciones de las Naciones Unidas.

Clarín. (2018, 18 de junio). El escritor nicaragüense y la crisis política Sergio Ramírez: Ortega negoció con EE.UU. su salida del poder”. *Clarín Mundo*. https://www.clarin.com/mundo/sergio-ramirez-ortega-negocio-ee-uu-salida-poder_0_SkGWfiSW7.html.

Coatsworth, John. (1994). *The Colossus and the Clients. Central America and the United States*. Twayne Publishers.

Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. (2017). *OCDE*. https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1. Revisado 9 de agosto de 2018.

Domínguez, Luis y Fernández de Castro, Rodrigo. (2010). The United States and Central America since 2000. *Contemporary US-Latin American Relations. Cooperation or Conflict in 21st Century?* Routledge,.

Ellis, Evan. (2015). *The New Russian Engagement with Latin America: Strategic Position, Commerce and Dreams of the Past*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press.

Espinoza, José. (2018, 21 de diciembre). EE.UU. prepara lista de implicados

en represión. *El Nuevo Diario*.. <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/481922-represion-nicaragua-estados-unidos-crisis/>. Revisado el 23 de febrero de 2018.

Flacso. (2014). *Panorama político y económico de las relaciones entre América Latina y China. Febrero 2014-Setiembre 2014*.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Gallagher, Kevin, Irwin, Amos y Katherine Koleski. (2012). *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Interamerican Dialogue.

Lakhani, Nina. (2016, 3 de setiembre) El apoyo de Hillary Clinton al golpe de Estado marcó un camino de violencia en Honduras. *El Diario.es*. https://www.eldiario.es/theguardian/Hillary-Clinton-camino-violencia-Honduras_0_554695049.html.

Robinson, Andy. (2020, 10 de setiembre) Un halcón ultraconservador estadounidense presidirá el Banco Interamericano de Desarrollo, *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200910/483391010270/mauricio-claver-carone-bid-presidente.html>

Long, Tom. (2018). La relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en la era Trump. *Revista Mexicana de Política Exterior*. 114, pp. 157-175.

Martin, David y Nicholas Khoo. (2017). Donald Trump and the New Jacksonias. *Policy*. 33 (1): pp. 42-47.

Méndez-Coto, Marco. (2016). La reforma migratoria en Estados Unidos: perspectivas de cambio y continuidad. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. Número extraordinario, pp. 169-193.

Merino, Gabriel, (2018). Trump: la fractura en Estados Unidos y sus implicancias en la transición histórica actual. En Casandra Castorena Sánchez, Marco A. Gandásegui y Leandro Morgenfeld. *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*, 21-42.

Meyer, Peter. (2018). *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations*. Congressional Research Service.

Meyer, Peter y Clare Rivando. (2015). *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*. Congressional Research Center.

Murillo, Alvaro (2020, 21 de enero), Mike Pompeo en Costa Rica: una visita de amigos sin anuncios explícitos, *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/mikepompeovisitacostarica/>. Revisa 22 de enero de 2020.

Navarrete, Jorge. (2017). Trump y la coyuntura económica global. *Economía UNAM*. 14 (41), pp. 40-56. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2017000200040&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1665-952X. Revisado 7 de agosto de 2018.

Orozco, Manuel. (2015). ¿Qué ofrece el Plan Alianza para la Prosperidad? *Diálogo Interamericano*.

Orozco, Nelson. (2019, 20 de noviembre). Honduras ya es “tercer país seguro” para Estados Unidos, pese a que el gobierno lo negó. *El Herald*. <https://www.elheraldo.hn/pais/1336038-466/honduras-ya-es-tercer-pa%C3%ADs-seguro-para-estados-unidos-pese-a-que>. Revisado 8 de marzo de 2020.

Paniev, Yuri. (2013). “Cooperación Económico-Comercial Ruso-latinoamericana: adelantos y deficiencias.” *Iberoamérica* 3: 111-127.

Pen. (2016). *Sinopsis del Informe Estado de la Región*. San José, Costa Rica. Programa Estado de la Nación.

Pence, Mike. (2017). *Discurso del vicepresidente de los Estados Unidos con motivo de la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en Centroamérica*. Estados Unidos: US Homeland Security. www.dhs.gov/news/2017/06/15/remarks-vice-president-mike-pence-northern-triangle-conference.

Pollack, Jonathan. (2017). *Donald Trump and the Future of U.S. Leadership: Some Observations on International Order, East Asia, and the Korean Peninsula*. 5th Korea Research Institute for National Strategy-Brookings Institution Joint Conference. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/03/fp_20170208_jonathan_pollack_krins.pdf.

Rauda, Nelson. (2019, 11 de mayo). Bukele en Washington: “Estamos alineados con Estados Unidos”. *elfaro.net*. de. <https://elfaro.net/es/201905/el-salvador/23290/Bukele-en-Washington-%E2%80%9CEstamos-alineados-con-Estados-Unidos%E2%80%9D.htm>. Revisado 8 de marzo de 2020.

Reuters/EP. (2019, 22 de febrero). EEUU y China retoman las negociaciones sobre los temas más espinosos en su guerra comercial. *Europa Press*, . <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-china-retoman-negociaciones-temas-mas-espinosos-guerra-comercial-20190222190428.html>

Reynolds, Louisa. (2018, 8 de setiembre) Estados Unidos da marcha atrás en su respaldo a la Cicig. *Proceso.com.mx* . <https://www.proceso.com.mx/550134/estados-unidos-da-marcha-atras-en-su-respaldo-a-la-cicig>. Revisado 23 de febrero de 2019.

Roseblunt, Marc y Ariel Ruiz-Soto. (2015). *An Analysis of Unauthorized Immigrants in the United States by Country and Region of Birth*. Migration Policy Institute.

Salinas, Carlos. (2018, 6 de setiembre). La crisis de Nicaragua llega al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *El País*.https://elpais.com/internacional/2018/09/06/america/1536185984_703431.html.

Sistema de Estadísticas (Sieca). <http://estadisticas.sieca.int/>.

Smith, Peter. (2000). *Talons of Eagle. Dynamics of US-Latin America Relations*. Nueva York. Oxford University Press.

US Department of State. (2017). *Statement by Heather Nauert, Spokesperson, on the Presidential Elections in Honduras*. <https://hn.usembassy.gov/statement-heather-nauert-spokesperson-presidential-elections-honduras/>

U.S. Immigration and Customs Enforcement. (2017). *Fiscal Year 2016 ICE Enforcement and Removal Operations Report*. Government.

U.S. Immigration and Customs Enforcement. (2018). *Fiscal Year 2017 ICE Enforcement and Removal Operations Report*. Government.

U.S. Immigration and Customs Enforcement. (2019). *Fiscal Year 2018 ICE Enforcement and Removal Operations Report*. Government.

US Congress, *Consolidated Appropriations Act 2016*, del 18 de diciembre del 2015.

US Congress. (2018). *Consolidated Appropriations Act 2018*.

U.S. Foreign Aid. *Statistics. Aid by Country*. <https://explorer.usaid.gov/cd>. Revisado 23 de febrero de 2019.

Wallace, Arturo.(2019, 12 de agosto). Los 3 grandes retos de Alejandro Giammattei como próximo presidente de Guatemala. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49290661>. Revisado 3 de marzo de 2020.

ALIANZA PARA LA PROSPERIDAD DEL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA. ENTRAMADOS ENTRE ESTABILIDAD Y SEGURIDAD

Úrsula Roldán Andrade

INTRODUCCIÓN: ORIGEN DEL PLAN

El Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Guatemala, El Salvador y Honduras (PAPTN) se origina a partir de la declaratoria de Crisis humanitaria de la niñez migrante, emitida en 2014 por presidente de Estados Unidos Barack Obama, y cuya causa se diluyó en su contenido principal y propuestas.

Esta crisis se hizo evidente por el incremento significativo de niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes con necesidades de protección, quienes fueron detenidos en la frontera de México y Estados Unidos. Entre el 2013 y el 2014 (hasta setiembre) sumaron 75 510 (Departamento de Estados Unidos, 2015). Pese a ello, resulta relevante recalcar que no nos encontramos ante un fenómeno novedoso, la evidencia recolectada en diversos informes vincula esta situación con el aumento de la migración centroamericana a los Estados Unidos. Por ejemplo, un reporte de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para los Estados Unidos y el Caribe (ACNUR, 2014) establece que de 404 niñas y niños entrevistados de cuatro países, el 58 % fueron desplazados forzosamente (38 % del total eran guatemaltecos).

La violencia imperante es el producto de dos causas: los actores criminales armados organizados (carteles de droga y bandas o por actores estatales); que influyo en el 48 % de los menores afectado y, por otra parte, los abusos y violencias propinados en sus hogares; así el 21 % manifestó que había sufrido agresiones por esta. Para el caso de Guatemala el 29 % manifestó como causa de su desplazamiento la privación de derechos fundamentales, el 23 % expuso abuso en sus hogares y el 20 % señaló la violencia en la sociedad.

Por otra parte, el informe establecía que el 84 % de las niñas y niños tuvo como causas de migración la necesidad de reunificarse con sus familiares, tener mejores oportunidades de trabajo o estudios; así como apoyar a sus familiares. Lo que demuestra que la migración tiene diversos motivos, pero la mayoría de ellos estructurales.

En este contexto, cabe hacer varias preguntas: ¿Cómo el PAPTN responderá a las diversas causas estructurales que están provocando el desplazamiento de la niñez migrante y la población en general? Y, además, es relevante plantear si es realista afirmar que dicho plan frenará la migración del llamado flujo norte-centroamericano y llegará a constituirse como un ejemplo de desarrollo humano en el mediano y largo plazo.

RELACIÓN HISTÓRICA DE ESTADOS UNIDOS-GUATEMALA

Es muy difícil comprender el origen y el fin del PAPTN sin hacer referencia a las condiciones históricas y estructurales de la relación con Centroamérica, especialmente Guatemala-Estados Unidos. Es una vieja relación inevitable por las condiciones coloniales y dependientes de Guatemala, establecidas con las potencias imperiales entre los siglos XVI-XVIII y XIX-XX, primero mercantiles y luego de un incipiente capitalismo (precapitalista), que el académico Edelberto Torres-Rivas (1974) caracterizó muy bien para el caso centroamericano (con ciertas excepciones para Costa Rica) y cuyos rasgos persisten en la actualidad.

Una de estas características es que se constituyen como economías periféricas organizadas en función del mercado externo, además de la condición pequeña a escala geográfica y su baja importancia económica y comercial, contrastante con su trascendencia geopolítica. Otro rasgo es que la vitalidad de la configuración de las naciones está dada desde afuera y, por lo tanto, su mercado interno ha estado siempre en el exterior, situación que fue un objetivo modificarla con la Revolución de 1944-1954, y cuyo fracaso tuvo que ver con esa condición supeditada de sus élites nacionales a los intereses locales, empresariales de Estados Unidos (United Fruit Company) y de disputa internacional contra el comunismo. Su relación con el mercado internacional se circunscribió bajo la condición de economías agrarias exportadoras de materia prima, especialmente café y banano, este último como un enclave de capital transnacional, condición que hizo a estas economías capitalistas dependientes y subalternas de las decisiones internacionales, no solo productivas, sino políticas.

Es importante remarcar que estas economías nunca perdieron sus rasgos mercantilistas y precapitalistas por sus relaciones internas. De esta cuenta, en 1821 existió la conformación de Estados nacionales formalmente soberanos, pero que guardaron retazos del Estado colonial, cuyas élites criollas se formaron en un estilo burocrático y mercantil, acostumbradas a un estilo patrimonial y carentes de una visión nacional inmediata de clase. Debido a su inserción en el mercado internacional con una economía agraria agroexportadora, siempre fue una élite económica subalterna “se trata, sin embargo, de una clase subalterna por la articulación complementaria de sus intereses en la que resulta colocada, frente al predominio de la burguesía imperial” (Torres-Rivas, 1974, p.22).

Dos cambios significativos suceden estructuralmente en la relación que menciona el autor a finales del siglo XIX, que se vinculan con lo que acontece en la actualidad, especialmente en Guatemala y Costa Rica. El primero es el paso de las economías cafetaleras a las de enclave bananero como forma de inversión de capital directo, con el debilitamiento de la oligarquía, mientras el enclave extranjero se convierte también en una fuerza política. De esta forma, las élites nacionales pierden un relativo poder nacional y es más bien el Estado el que se mediatiza al reducir

parte de sus funciones y áreas de actividad: “La subordinación de la economía subdesarrollada adquiere, en el comportamiento del Estado y de sus grupos hegemónicos, una dimensión política” (Torres-Rivas, 1974, p. 33).

Ocurre así, menciona el autor citado, el traslado de la subalternidad de sus élites al Estado, especialmente por las relaciones de desventaja entre economías industrializadas y economías agroexportadoras de materias primas.

El segundo cambio es que este enclave de inversión directa ocasiona una diversa articulación de la economía nacional con el capitalismo trasnacional, como lo significó el incipiente desarrollo industrial y financiero, pero sin perder su subordinación.

A estas características, se suma lo escrito por Susanne Jonas Bodenheimer, quien se refiere al plan de Estados Unidos después de la intervención militar directa para terminar con la Revolución en 1954: “Como uno de los países que recibió ayuda masiva de EE. UU., durante 1954-1957: Guatemala se convirtió en una ‘vitrina’ o campo de pruebas para diversos programas de ayuda que fueron institucionalizados posteriormente en el Plan Alianza para el Progreso” (Jonas, 1981, p. 2).

Ocurrió a través de una etapa reformista y desarrollista con la creación del Mercado Común Centroamericano, calzado muy bien con la propuesta del fortalecimiento del mercado interno y la sustitución de importaciones en América Latina y, posteriormente, a finales de las décadas de los sesenta y los setenta, con la estrategia posreformista y de fuerza que diera lugar al apoyo contrainsurgente y de aplacamiento de las luchas revolucionarias de aquella época, una batalla que se libró en medio de la Guerra Fría.

Cabe mencionar que en el texto referido se caracteriza la forma histórica y estructural que acompaña la “ayuda de Estados Unidos” como estrategia de intervención en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, con dos objetivos: la defensa de sus intereses específicos privados empresariales

en proceso de expansión en el exterior y su interés general para ejercer control de las regiones en el proceso de expansión capitalista, que para esta época se centró en el interés de lograr más Estados no comunistas en el mundo y así frenarlos, utilizando la ayuda como instrumento estratégico.

De esta cuenta se infiere, no como una transferencia mecánica de aquellas características que sobresalieron a inicios del siglo XX hasta 1970 de la relación entre Estados Unidos y Centroamérica -particularmente con Guatemala, definidas por Torres-Rivas y por Jonas Bodenheimer-, pero sí como características estructurales que pueden mantenerse en el tiempo como un patrón de actuación. Estos rasgos definen la relación como dependiente y de subalternidad económica y política, que involucra a sus élites y se transfiere al Estado como expresión de clase, de una nación subdesarrollada y periférica debido al modelo económico agroexportador aún vigente y de alianzas industriales y financieras nacionales con el capital externo conforme se expande, capital que hoy ya no solo pertenece a Estados Unidos, sino a transnacionales cuyo origen nacional queda difuso. Así es como una relación que se estableció desde los intereses de lo que en 1970 se definió como intereses generales del capitalismo imperialista, y particular de sus grupos privados empresariales.

La ayuda oficial de Estados Unidos en 1954 se instaure para garantizar condiciones contra los movimientos vinculados al comunismo internacional y se intensifica de la mano con la cooperación financiera extranjera, la llamada “estrategia de ‘desarrollo’ de la contrarrevolución” (Jonas, 1981). Sus ejes eran la promoción de las inversiones privadas extranjeras; el fortalecimiento del sector privado; la infraestructura (las carreteras de la autopista del Atlántico, del Pacífico, Interamericana); el mejoramiento de los servicios portuarios, de energía eléctrica, de transporte aéreo y las telecomunicaciones; la administración pública; la agricultura; los programas sociales como salud, educación, vivienda, desarrollo comunal; y la ayuda militar y policial. Posteriormente, se pasa de la etapa posreformista a una más de línea dura con el apoyo financiero y técnico a las fuerzas armadas.

Solo después de los resultados de una cruenta guerra se cancela la ayuda al ejército, luego de que las fuerzas armadas toman cierta autonomía y endurecen su línea represiva. Las políticas norteamericanas hacia Centroamérica y Latinoamérica deben leerse desde sus políticas generales y desde las de más largo aliento, construidas a través del Departamento de Estado y sus órganos de inteligencia y seguridad, que le prevén de la información necesaria para ello. Debe considerarse también la existencia de pugnas entre sectores y de pensamientos más democráticos que otros, representados en el sistema bipartidista de demócratas y republicanos, construidos en cada uno de los periodos electorales y en cargos presidenciales, de equipo de gobierno (Casa Blanca) y sus actores políticos dentro de las dos cámaras, la Baja y la de Representantes.

Otro ejemplo en la historia de Guatemala es la cancelación del financiamiento al ejército y al gobierno en 1978, declarada por el presidente Jimmy Carter, después de recibir un informe de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, en El Salvador, Guatemala y Argentina; y la vuelta al financiamiento en 1981, producto de las lecturas diferenciadas en cuanto a las ventajas y desventajas de lograr los objetivos estratégicos para el Pentágono y la llegada de un neoconservador al Ejecutivo, Ronald Reagan, que alentaba métodos más violentos para acabar con la revolución nicaragüense. Estos vaivenes entre la política general y la política local es una situación que marca la actual coyuntura y las posiciones en disputa en Estados Unidos (Hemeroteca PL, 2015).

Para Estados Unidos, la caída del Muro de Berlín en 1989 y el triunfo electoral de un gobierno que le quita el poder al Frente Sandinista para la Liberación Nacional en Nicaragua en 2001 significaron un relajamiento a su política anticomunista, puesto que, como señala el analista Gutiérrez, se desactivan los conflictos de guerra en la región y deja de tener sentido la base militar de Palmerola en Honduras (Gutiérrez, 2013). Inicia entonces otra interpretación sobre la política norteamericana a la región. Se centra la lucha contra el narcotráfico, que desde las décadas de los sesenta y setenta se gestaba, pero

todavía como una región de tránsito y con presencia insignificante frente al auge que representa en las últimas dos décadas: “la semilla del narcotráfico pervivió y floreció durante el período de construcción en la zona”. Esto significó que durante el proceso de desmovilización de las fuerzas de seguridad en Guatemala, como la Guardia de Hacienda, dedicada al control de las aduanas, y la Policía Militar Ambulante, que brindaba seguridad privada a empresas, esas instituciones fueron presa fácil para los carteles, entonces colombianos.

La Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) es otra agencia norteamericana cuyo objetivo es la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo del Congreso de Estados Unidos, entidad que mantiene altos niveles de información sobre el desenvolvimiento de ese flagelo y sus carteles, y los vínculos con otros sectores, como el económico y político.

Por ello, sería ingenuo pensar que, frente a la evolución del fenómeno a través de los gobiernos civiles en Guatemala, así como el desenvolvimiento de la economía infestada por esta circunstancia, se desconociera cómo se iba tejiendo esta red del crimen que hoy se combate, bajo el apoyo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)⁶.

Con respecto a la ayuda militar frente a estas nuevas preocupaciones, Héctor Rosada-Granados (2011) apunta que, según la nueva estrategia de Estados Unidos para América Latina por su avasalladora presencia e influencia como potencia militar, la Iniciativa de las Américas apoya la tesis de reconversión o desmilitarización.

En esta misma fuente, se hace referencia a Aguilera (1994) en cuanto a que la estrategia de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) plantea políticas “destinadas a reducir la autonomía militar y a fortalecer el control civil sobre los

6 La Cicig es un mecanismo internacional, aprobado en 2006, mediante un acuerdo entre Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala, cuya negociación inició tres años atrás, según consta en los considerandos, para que —desde el marco de los convenios internacionales en materia de derechos humanos— se fortaleciera a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) y cualquier otra conducta conexas con estos que operan en el país.

ejércitos, expresando el deseo de contar con fuerzas militares que se dediquen al combate del narcotráfico y del terrorismo y no de ejércitos grandes que pudieran poner en peligro los procesos de democratización o que se constituyan en amenazas a la estabilidad constitucional en América Latina” (p. 41). Este sería el escenario que permitió en parte la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala.

Después del 11 de setiembre del 2001, la seguridad se convierte en otro objetivo estratégico general de una todavía potencia mundial amenazada frente al fenómeno del terrorismo. Este objetivo general también incluye la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.

En 1990, tiene lugar la primera extradición del primer capo guatemalteco, Arnoldo Vargas, exguardia de Hacienda y quien se dirigía a ocupar el cargo de alcalde en Zacapa (Gutiérrez, 2013). En el 2002, se habían realizado las primeras cancelaciones de visas a agentes del ejército como Luis Francisco Ortega Menaldo, por su vínculo con el narcotráfico. El 31 de enero del año siguiente, por ejemplo, en tiempos del presidente Bush, se publicó una lista sobre los principales países fracasados en la lucha contra el narcotráfico. A pesar de ello, se les certificó.

En 2004, un estudio de WOLA (The Washington Office on Latin America), organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas, menciona como actores a los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) de la posguerra: La Cofradía, El Sindicato, el Estado Mayor Presidencial y las Patrullas de Autodefensa Civil, los cuales generan impunidad y sostienen que el apoyo empresarial y del gobierno norteamericano son poderes ocultos que establecen estructuras paralelas y se incrustan dentro de estas, operando desde las sombras.

Cuatro años después, surge el Plan Mérida, el cual es más bien un tratado de seguridad, originado por Estados Unidos en acuerdo con México y Centroamérica, para combatir el narcotráfico. En el 2009, se establece el programa Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica (CARSI, por sus siglas en inglés) para combatir el tráfico ilícito.

En el 2012, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) señaló que en Centroamérica se traficaba hacía décadas grandes cantidades de cocaína, pero que su traslado había aumentado en el año 2000 y, después, en 2006, tras la aprobación de la ley antidrogas en México. Esta ley generó la lucha contra el narcotráfico del entonces presidente Felipe Calderón y alteró las rutas para transportar droga.

Gutiérrez (2013) desarrolla cómo se pasa de país corredor de droga a país puerto y bodega del narcotráfico; asimismo, explica que dicho proceso influiría en el dominio por parte del narcotráfico de rutas desde la frontera de Honduras hasta la de México.

Tabla 1. Principales países en Centroamérica norte tráfico de cocaína (2010)

País	dólares	PIB
Guatemala	330 = 4,046	10 %
Honduras	267 = 1,949	13 %
El Salvador	5 = 60	< 1 %

Fuente: UNODC, (2012).

Mientras va trezándose una amenaza cada vez más palpable para Estados Unidos, la migración indocumentada de centroamericanos crece. En el 2004, se inició el plan de Fronteras Seguras entre México y Estados Unidos; y por razones del narcotráfico, en el 2002 se conformó el Grupo de Seguridad Fronteriza entre Guatemala y México (Gutiérrez, 2013); años más tarde, se implementó el Plan Frontera Sur 2015-2016. En el 2018, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, y su secretario de Estado han manifestado que las personas migrantes indocumentadas son un peligro para la “seguridad nacional”.

Aquí las claves para entender el por qué y para qué del PAPTN sin dejar de anotar que estas condiciones de la época estudiada resultaban en un campo de disputa menos complejo que el actual, con menos actores y problemáticas a enfrentar, tanto en el centro como en la periferia.

PLANES HEMISFÉRICOS DE DESARROLLO

La etapa del capitalismo impulsada en las últimas décadas dio origen el neoliberalismo. A partir de los años noventa, se impulsaron nuevos planes de “desarrollo” en la región. La proyección para Centroamérica y el sur de México ya se hacía presente a través del denominado Plan Puebla Panamá, conocido después como Proyecto de Mesoamérica, que se constituyó en la segunda versión del ambicioso Acuerdo Multilateral de Libre Comercio para las Américas (ALCA), firmado en 1994, en el marco de la Cumbre para las Américas en Miami. El plan debía empezar en el 2005 en la IV Cumbre de las Américas, pero el encuentro se interrumpió por los procesos convulsos y propuestas de transformación en Suramérica.

De tal manera, esta versión de plan, menos ambicioso y con países más cercanos a Estados Unidos, no solo geográficamente sino por la dependencia de sus mercados, tuvo los apoyos financieros de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) e inversionistas privados.

Entre los proyectos que ya integraban este plan regional figuran: el Sistema de Interconexión de Energía Eléctrica de los Países Centroamericanos (Siepac), cuyos estudios iniciaron en 1987 y su implementación fue en 2002 y sigue a la fecha; el impulso de un Mercado Energético Centroamericano; el plan de telecomunicaciones a través del corredor de fibra óptica en todo el territorio mesoamericano, denominado Autopista Mesoamericana de la Información (AMI); el corredor interoceánico y el corredor pacífico, que pretende la reconstrucción de una carretera de 3160 km, que atraviese 6 países y 7 fronteras.

En Guatemala, se había avanzado en dos proyectos cruciales: en primer lugar, la construcción de la Franja Transversal del Norte, que une el oriente norte del país con la frontera con México en el departamento de Huehuetenango; una carretera que, según la Revista *El Observador* (2007), “es más que una simple vía terrestre que intercomunicará a miles de comunidades...” (p. 1). Esta fuente y otras alertaban desde ese entonces que esta importante obra de infraestructura estaba articulada con los nuevos ejes económicos en reforzamiento (petróleo, hidroeléctricas, explotación minera, agrocombustibles).

En segundo lugar, el proyecto llamado Corredor Tecnológico de Guatemala, de 308 km de largo por 140 m de ancho, se proyectaba para el 2015 en cuatro departamentos en el oriente del mar Caribe. Conectaría hacia el mercado centroamericano y otras interconexiones con el mar Pacífico. Incluía otros proyectos, como la línea férrea para carga y descarga de mercancías, así como un gaseoducto.

El primer proyecto sirve en la actualidad para fortalecer las inversiones de palma y de hidroeléctricas que siguen ocasionando conflictividad. Por su parte, el segundo, que pretendía vincular inversionistas extranjeros con gobiernos locales, quedó engavetado debido a la crisis política que se vive desde hace tres años.

La importancia de los recursos naturales de la región y su posición geoestratégica no es de reciente relevancia para los capitales nacionales e internacionales. En el Plan Alianza para las Américas, lanzado en 1961, ya se evocaban algunas de razones. Tampoco son nuevas las propuestas acerca de que mediante planes e inversiones se generarían condiciones para una gobernabilidad, la cual en esta América Latina resulta siempre controvertida frente a la aceptación de un único modelo: aquel cuya tesis sigue siendo la economía del derrame y libre mercado.

La USAID (United States Agency for International Development) actualizó su estrategia de cooperación 2012-2016 y trazó los objetivos para Guatemala:

“La meta principal será tener ‘Una Guatemala más segura que fomenta un mayor desarrollo socioeconómico en el Altiplano Occidental y que maneja con sostenibilidad sus recursos naturales’ (...). Con esta meta pretenden fomentar el liderazgo y focalizar las inversiones para apoyar los planes de desarrollo del país, especialmente en las áreas de seguridad y justicia, seguridad alimentaria, salud y ambiente” (Usaid, 2012, pp.8-9).

En la actualidad, aunque en AID se discute sobre la nueva estrategia de país, inició ya a convocar a empresas y organizaciones no gubernamentales para implementar los proyectos provenientes del PAPNT.

El BID por su parte, que inició siendo un ente técnico de dicho plan, mantiene sus inversiones en Guatemala. Se reportan \$732,7 millones en 8 préstamos y \$24,2 millones en 28 cooperaciones técnicas no reembolsables y donaciones (Grupo BID, 2018). De los préstamos, en el marco del Proyecto Mesoamericano, el SIEPAC incluye el impulso de hidroeléctricas en la zona norte de Huehuetenango (tres operaciones en energía), como fue denunciado por comunidades sobre el impacto social que dichos proyectos generan (*El Observador*, 2017). Este apoyo fue ratificado por Carlos Melo (comunicación personal, 1.º de octubre del 2018), actual representante del BID en Guatemala.

FENÓMENOS ENTRELAZADOS: “LA SEGURIDAD Y LA GOBERNABILIDAD DEL LLAMADO TRIÁNGULO NORTE”

El relator de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1999, Param Cumaraswamy, no se equivocó al afirmar que, de mantenerse el vínculo entre impunidad y desestabilidad, causante de la violencia, crimen organizado y narcotráfico, existiría cada vez más un debilitamiento de la democracia y del Estado de derecho.

UNODC apuntaba en el 2012 que los grupos criminales y sus actividades amenazaban la estabilidad, socavando las instituciones democráticas y perjudicando las actividades económicas. Tales concepciones, las cuales

dieron origen al grupo de trabajo de Naciones Unidas en el 2011, sin duda confirmaron lo que la Cicig logró demostrar en el 2015: la manera de operar en Guatemala. El investigador Luis Solano apuntaba ese año, en su artículo “La punta del Iceberg”, publicado en *Plaza Pública*, que el presidente y la vicepresidenta de Guatemala fueron quienes unificaron los CICIACs construidos durante la guerra.

A partir de entonces, se vivió en Centroamérica norte, con énfasis en Guatemala y Honduras, una coyuntura que favoreció la lucha contra la corrupción y el resurgimiento de la movilización ciudadana, especialmente de población urbana y jóvenes. Se develó en Guatemala el caso denominado La Línea, denunciado por la Cicig y el Ministerio Público, el cual ocasionó la dimisión del binomio presidencial, la privación de libertad y juicio de otros implicados dentro de estructuras públicas y el mismo Organismo Judicial, así como fuera de ellas.

La ciudadanía se volcó a las calles y fue soporte fundamental para estos resultados. El aporte a la Cicig por parte de Estados Unidos, más que financiero, fue político (la llegada de Trump a la presidencia trae consigo ciertos cambios): jugó y sigue jugando un papel determinante por el carácter dependiente de Guatemala y los intereses regionales en disputa en Estados Unidos, en sentido general y local.

La posición y lectura de esta coyuntura es la constatación de que sin esta fuerza habría sido muy difícil arribar a los logros obtenidos hasta la fecha, sin negar las fuerzas propulsoras de una Cicig con Iván Velázquez al frente, quien cuenta con una plena convicción y tenacidad en alcanzar la justicia y experiencia de tratar con el crimen organizado, el narcotráfico y el poder político en Colombia. Lo mismo sucede en el caso del posicionamiento de Thelma Aldana como titular del Ministerio Público, para favorecer la lucha contra la corrupción.

Diversos actores que mantienen nexos con Naciones Unidas y Estados Unidos por la lucha por los derechos humanos posconflicto le apostaron a la lucha

contra la corrupción, a sabiendas de que Estados Unidos tiene nuevos intereses para la región. Tales propósitos se fueron definiendo antes y después de los Acuerdos de Paz sobre la base del conocimiento en terreno del Comando Sur bajo el mando del Departamento de Estado, es decir: la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Este escenario favorable en Estados Unidos se fue tejiendo también desde la sociedad civil, por ejemplo, el papel de WOLA en Washington, en intercambio de información con organizaciones de derechos humanos (“Poderes ocultos sobre las CIACS en Guatemala”, 2002). Asimismo, fueron importantes las conclusiones de la UNODC. Todo ello contribuyó a concluir que la seguridad nacional de Estados Unidos estaba en riesgo bajo nuevas amenazas a las que incluyó las migraciones, debido al flujo creciente a partir de 1990 por causas económicas; y luego de 2014 por causas de violencia.

Una representante de una organización jesuita en Estado Unidos aseveró que el país tenía claro que parar la migración no estaba en las fronteras sino más adentro, en esta especie de “Estados en proceso de fallidos”. Con ello, cabe la posibilidad de un quiebre a la “estabilidad”, por lo cual no era conveniente seguir teniendo ese tipo de vecinos en su frontera.

Resulta pertinente interpretar por qué Estados Unidos tampoco encuentra un aliado natural como lo han sido históricamente las élites económicas tradicionales, representadas en el Comité de Cámaras Empresariales, Agrícolas, Comerciales y Financieras (CACIF).

Una de las primeras explicaciones es porque el mismo grupo de trabajo UNODC puntualizaba que en tanto los países de Centroamérica tuvieron un poder económico desproporcionado, esto otorgaba a los traficantes un dominio extraordinario para sembrar corrupción y fomentar la violencia.

Una evidencia contundente es el caso que se sigue en Estados Unidos con el testigo protegido José Armando Llor, un banquero que describe la relación

de cómo se monta el narcotráfico sobre un sistema bancario creado, y deja la vieja tesis de 1990 de crear uno propio. Allí se encuentra la relación de este fenómeno con el sector financiero y político, así como la relación con las iglesias pentecostales, a través de las cuales existe el lavado de dinero.

Gutiérrez (2013) señala que los CIACS se identificaron desde 1994, por lo que estos han pasado por varias fases de feudalización, controles territoriales y porciones de poder del Estado, antesala del Estado fallido.

Precisamente, Cicig ha demostrado en sus investigaciones que sectores empresariales eran parte de lo que fue conceptualizado como Redes Políticas Económicas Ilícitas (RPEI), las cuales, mediante el financiamiento electoral ilegal y negocios fraudulentos al Estado, se instauraban en este y concretaban la cooptación. Diferentes publicaciones del investigador Solano y del Centro de Medios Independientes (CMI) documentaron cómo estas redes fueron construidas en una coyuntura más larga⁷.

El sociólogo Rosada-Granados, en una entrevista de octubre del 2015, confirmó que el crimen organizado y el narcotráfico empezaron a utilizar las pistas de aterrizaje. Para ello, contactaron finqueros, no necesariamente los más ricos, en regiones inhóspitas⁸, aquellas que el grupo de UNODC daba como pronóstico que, a menos que el crimen y el narcotráfico se quedaran en estas zonas, se infiltrarían profundamente, utilizando su poder económico en las comunidades y estructuras de gobierno.

El analista Gutiérrez (2013) confirmó que si el Estado no lograba controlar el narcotráfico de manera contundente, se iría perdiendo poco a poco el territorio nacional. Esta era la tendencia sin retorno: “se adueñan abiertamente de la vida de las ciudades y pueblos” (p.200). También apuntaba otros ejemplos, como lo sucedido en Ixcán-Franja Transversal del Norte, Cobán, el oriente hacia el

7 Casos/Cicig 2009-2018: Financiamiento electoral ilícito; IGSS/Pisa; transurbano; Bantrab, negocio de familia; Traficantes de influencia; Caja de Pandora; entre otros.

8 Gutiérrez (2013) confirmaba que desde hacía 15 años existían 1600 pistas de aterrizaje para recibir 145 vuelos al mes.

nororiental y suroccidente, donde se compraba a pobladores empobrecidos y autoridades locales a través de la cooptación.

Asimismo, vale atender la interpretación de cómo el ejército se fue involucrando en el narcotráfico, no solo a través del control de las aduanas durante el conflicto armado interno, sino de la manera como Rosada explica en la entrevista: “El ejército controlaba toda la geografía del país y después de la guerra interna cayeron en un proceso de corrupción total. El narcotráfico al no poder entrar más por los mares debieron hacerlo por tierra. Ellos compraron lealtades en toda Centroamérica; vinieron a buscar el eje fundamental de corrupción en todo el país. De aquí que mandos del ejército pasaron de capos de contrabando a capos del narco” (Rosada-Granados, comunicación personal, 2015)⁹.

La coyuntura del 2015 persiguió acabar con el Partido Patriota, por el nivel de infiltración del narcotráfico y la corrupción, y, además, dejar fuera de la contienda electoral al candidato presidencial que se perfilaba como ganador, Manuel Baldizón del Partido Líder. Este personaje fue detenido el 18 de setiembre del 2018 por el FBI en Estados Unidos, por presuntos delitos de lavado de dinero y conspiración.

La Cicig, bajo la dirección de Iván Velázquez (de octubre del 2013 hasta la fecha) y a través de diversos casos investigados, encuentra un vínculo entre los CIACS y la RPEI, que ha determinado como cooptación del Estado: “El sector económico, los grupos del crimen organizado tradicionales y funcionarios, empezaron a formar un juego en el que todos ganaban... eran relaciones que no tenían únicamente un fin económico sino una súper estructura en la que las políticas, leyes, influencias, delitos, sobornos y negocios legalizados se establecían como un sistema” (Soy 502, 2018); ya no eran simples dádivas

9 Persona principal que condujo la transición de una institución de las fuerzas de poder relevantes en Guatemala, como portadoras de la Doctrina Nacional de Seguridad, impuesta por Estados Unidos en su ímpetu de terminar con la “amenaza comunista”. Se da por las condiciones extrarregionales, esta vez promovidas por el contexto de la Guerra Fría, que se territorializó en Centroamérica. Junto con causas internas, desembocaron en una cruenta guerra de 1962 a 1996 (Rosada-Granados, 2011).

para sobornar y supeditar a funcionarios, lo cual se conceptualizaba como captura del Estado.

A partir de entonces se desarrollaron 84 casos que implican ya no solo a altos funcionarios del Estado, sino también a empresarios y gobiernos locales (Cicig, 2018), más de 680 personas están siendo procesadas (García, 2018).

Y dentro de esta macro coyuntura, también se confirma que en medio de la crisis vivida por la niñez en el 2014 y la situación de las personas migrantes centroamericanas—quienes huyen de las condiciones de violencia, desigualdad y pobreza—, sí hubo un interés de Estados Unidos durante el gobierno de Obama en cuanto a combatir los conflictos de Guatemala; mientras Trump priorizó detener al país.

Se confirmó que en el 2015 las prioridades del plan obligaron a modificar algunos aspectos relevantes que se explican adelante, y otros quedaron bajo las premisas iniciales.

PLAN ALIANZA PARA LA PROSPERIDAD EN EL 2015

Los principales ejes del referido plan para Guatemala no variaron desde la propuesta original que salió de los presidentes de los países del Triángulo Norte, con la asesoría del BID. Sus ejes fueron: dinamización del sector productivo, oportunidades de capital humano, fortalecimiento institucional para aumentar la confianza y mejora de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia.

Tampoco variaron en el papel las propuestas que venían del Plan para Mesoamérica y la versión aprobada en Guatemala con respecto a dinamizar al sector productivo: a) promoción de sectores y atracción de empleo; b) estrechar vínculos, oferta y demanda de empleo; c) integración energética; d) infraestructura y corredores logísticos; e) integración regional. Estos ejes fueron vinculados al Plan Katún 2032, de la Secretaria de Planificación y

Programación de la Presidencia de la República, principalmente en cuanto a la elegibilidad de los centros de negocios (zonas urbanas) y de influencia, así como la ubicación de centros de logística de los principales corredores.

En lo que sí varió el plan fue en lo relativo a la designación de su presupuesto, según lo que se discutió desde las Cámaras en Estados Unidos. Hubo prioridad de los rubros de desarrollo, fortalecimiento institucional (lucha contra la corrupción) y justicia. Las razones fueron el cabildeo y la presión de algunas organizaciones en Washington y manifiestos de organizaciones en el Triángulo Norte; asimismo, la coyuntura en Guatemala (compartida con Honduras) sobre los escándalos de corrupción.

Tabla 2. Fondos totales de Estados al PAPTN

Fondos de cooperación a Centroamérica \$750 millones Guatemala-Bilateral: \$143 millones	
Asistencia para el Desarrollo	112 000 (apoyo integral a las familias campesinas, 2015)
Programa de financiamiento y educación militar	2485
Programa salud global AID	13 000
	Guatemala Regional CARSI
Control de narcóticos y aplicación de la ley	
Policía-Asalto Sexual	3000
Guatemala Cicig	7500
Guatemala Tráfico de personas	5000

Fuente: elaboración propia con datos de PAPTN (2016) y la ley de Apropriación de Fondos (2016), Estados Unidos.

En la tabla 3, se muestra la proyección para el caso de Guatemala en Avances (2015) y Plan (2016), PAPTN, Plan Regional de El Salvador, Guatemala y

Honduras, documento denominado como “trabajo para discusión”. Las cifras indicadas representan una propuesta presentada al legislativo; por ende, los montos pueden variar.

Tabla 3. El Salvador, Guatemala y Honduras. PAPTN. 2015-2016.

Proyectos con presupuesto nacional (solo se incluyeron los de mayor asignación presupuestaria) y los rubros propuestos a financiar por el PPTN 2016	Presupuesto total en millones de dólares	Proyectos priorizados desde el presupuesto nacional	Presupuesto total con fondos del PAPTN en millones de dólares
1. Dinamizar el sector productivo		50,05 % del total	
1.1. Mejorar y expandir la conectividad logística regional	438	80,36 %	0
1.2. Apoyo integral a la familia campesina	198		150 equivale a 38,75 %
2. Desarrollo capital humano		42,05 % del total	
Mejorar salud, nutrición y desarrollo infantil temprano	368	62,22 %	0
2.1. Acceso a educación	28 (2016-2020)		122 equivale a 31,52 %
2.2. Procesos de protección y mecanismos de integración de población migrante (proyecto regional)	0		15 equivale a 3,87 %

3. Mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia		6,97 % del total	
3.1. Fortalecer a los operadores de seguridad y justicia	61	75,40 %	0
3.2. Fortalecimiento del Ministerio Público			60 equivale a 15,5 %
4. Fortalecer las instituciones y mejorar la transparencia		0,8 % del total	
4.1. Fortalecimiento de la administración tributaria	7	28,57 %	0
4.2. Fortalecimiento de la administración tributaria	0		40 equivale a 10,33 %

Fuente: elaboración propia con datos de PAPTN, 2015, 2016.

Como se observa en el cuadro anterior, las prioridades asumidas con el presupuesto nacional fueron: infraestructura vial, salud y nutrición; mientras los fondos del financiamiento de Estados Unidos contemplaron el apoyo integral a la familia campesina y el acceso a la educación.

Llama la atención que los Estados no contaron con recursos para el apoyo específico a la población migrante y lo asignado no fue el rubro más importante, pese a que, en teoría, el plan estaba dirigido a atacar las causas que generan la migración. En esta coyuntura, Estados Unidos logra reconducir las prioridades del PAPTN también hacia zonas expulsoras de migración y no a zonas de la costa sur, como lo había propuesto el gobierno de Guatemala. Un aspecto fundamental de la aprobación del PAPNT fue sus condicionantes que dejaban ver prioridades a combatir en los tres países centroamericanos.

El 75 % de los fondos están condicionados a una serie de elementos que se consideran como una “certificación” de lo actuado, distribuido de la siguiente

forma: un 25 % debe medirse por su impacto en acciones que directamente disminuyan la migración irregular. El 50 % está condicionado a las siguientes medidas : i) el establecimiento de una entidad pública y autónoma para monitorear el plan; ii) el combate a la corrupción que incluye el enjuiciamiento de funcionarios de gobierno; iii) la implementación de reformas políticas y programas para mejorar la transparencia y fortalecer las instituciones públicas, incluido el sector justicia; iv) la instauración de una política cuyo diseño se consulte a las comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil (incluidos grupos indígenas y otros marginalizados) y gobiernos locales, y participar en la implementación y evaluación de actividades del plan que afecten dichas comunidades, organizaciones y gobiernos; v) la confrontación a las pandillas criminales, narcotraficantes y crimen organizado; vi) la investigación el enjuiciamiento en el sistema judicial civil a miembros de las fuerzas militares y policíacas que sean creíblemente presuntos de violaciones de derechos humanos, y asegurar que el ejército y la policía colaboren con dichos casos; vii) la cooperación con comisiones contra la impunidad, según el caso, y con entidades regionales de derechos humanos; viii) el apoyo a programas que disminuyan la pobreza, creen trabajos y promuevan un crecimiento económico equitativo en áreas que contribuyan a números grandes de migrantes; ix) la puesta en marcha de un plan para crear una fuerza policíaca civil profesional y responsable y restringir el papel del ejército en la actuación policial interna; x) la protección el derecho de partidos políticos de oposición, periodistas, sindicalistas, defensores de derechos humanos y otros activistas de la sociedad civil para operar sin interferencia; xi) el aumento de los ingresos del gobierno, que involucra reformas en materia de impuestos y fortalecimiento de agencias aduaneras; y xii) la resolución de las disputas comerciales, incluida la confiscación de bienes raíces, entre entidades estadounidenses y dicho gobierno.

Más allá del documento que respalda el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala y organizaciones de la sociedad civil en Estados Unidos, no solo se confirma este contenido como parte de las acciones de incidencia, sino que se menciona también condicionar los fondos otorgados al ejército de

Guatemala, verificando pasos creíbles para la reparación en el caso Chixoy, adopciones pendientes desde 2007 y plan para disminuir la intervención del ejército en seguridad ciudadana.

MITOS SOBRE EL PAPTN

Una vez más se gesta un plan de desarrollo desde fuera con intereses generales de Estados Unidos. Lo necesario es confirmar de qué interés general se trata y ver si en su gestación y desarrollo existieron intereses de sus grupos particulares privados y si lograron imponerse con algunos proyectos específicos para su beneficio.

Cabe destacar que sin un plan gestado desde los intereses externos y sin una plena discusión nacional el proyecto tiene más probabilidades de fracaso. Como “plan de desarrollo”, faltaría precisar su apoyo anticorrupción. Por otro lado, hay que tomar en cuenta la dinámica interna de los tres países y los distintos intereses subalternos a la propuesta norteamericana, sus contradicciones y disputas.

Lo que resulta evidente es que no es un plan de desarrollo de los tres países involucrados, ya que fueron convocados en el mismo año en que salió a luz el PAPTN. Ningún sector de planificación de Guatemala, El Salvador ni Honduras fue involucrado, tampoco existió una convocatoria nacional para discutir el proceso de gestar un plan de la región que guarde en común condiciones de desigualdad y pobreza. Sobre todo en los últimos años, existe mayor presencia de hechos de violencia y crimen organizado, así como Estados porosos por las CIACS y RPEI. Se hace presente la incapacidad de beneficiar a la población con políticas públicas sólidas y de largo plazo. Por el contrario, la corrupción se convirtió en un flagelo a combatir. Muchos de sus ejes son similares a las propuestas históricas para esta región, pero los recursos asignados parecieran más bien para la asignación de proyectos en marcha.

Otros mitos se fueron despejando en el camino. Tampoco es un plan que logre imponer una tendencia en el modelo de desarrollo, aunque haya tenido

en su origen las anteriores propuestas para la región, las cuales nunca han terminado de consolidarse por las diversas dinámicas locales y por las disputas internacionales, que terminan siendo prioridades de Estados Unidos y otros países en Latinoamérica y el mundo.

Las propuestas del sector económico nacional tradicional se fueron desvaneciendo en el camino, sin llegar a desaparecer. No obstante, al menos durante 2016 y parte del 2017, la prioridad del plan estuvo orientada según los ejes mencionados arriba y no según los referidos a dinamización del sector productivo empresarial.

Los sectores empresariales anhelan llevar el PAPTN a sus intereses de inversión, tal es el caso de los préstamos del BID que se enmarcan más bien desde el Proyecto Mesoamericano con su apoyo a Siepac y otras iniciativas de integración comercial centroamericana. Aunque la finalidad del sector empresarial no se ha logrado del todo, por la misma inestabilidad de los gobiernos del llamado Triángulo Norte y porque los recursos frescos de Estados Unidos están siendo canalizados por ese país. Resulta imposible pensar que un proyecto apoyado por Washington obvie al sector empresarial, ya que, en su concepción de desarrollo, el sector privado es un actor fundamental. Sin embargo, pareciera ser que en Guatemala se tiene la intención particular de equilibrar su poder, como un actor para lograr parar la migración, uno de los objetivos del gobierno de Estados Unidos.

Se vislumbra en Guatemala la orientación de apoyar nuevas inversiones económicas, basadas en economías pequeñas y medianas, representadas en la AGEXPORT, por ejemplo. Así se hace patente en uno de los proyectos grandes que la AID desarrolla bajo la sombrilla de reorientación de recursos, según los objetivos del PAPTN: “Creando oportunidades económicas”.

Este proyecto está orientado a crear 50 000 empleos en el altiplano occidental por medio de la conexión de pequeñas empresas con mercados nuevos. “Esta iniciativa tiene como fin crear inversiones nuevas en cadenas productivas, servicios financieros innovadores y formación empresarial y juvenil en el

altiplano occidental de Guatemala”, reporta *Agexport Hoy*, periódico digital del sector exportador.

El modelo de intervención es la convocatoria y la vía de financiamiento es a través de AID. Se le asigna el financiamiento a una empresa consultora establecida en Estados Unidos, Palladium, y sus socios ejecutores en Guatemala son Agexport, la Fundación para el Desarrollo (Fundesa), Grupos Gestores y Precon.

Este proyecto es uno de los más grandes a implementar como parte del PAPTN y los destinatarios serían pobladores del altiplano occidental y pequeñas economías, pero sus intermediarios son sectores empresariales diversos, el tradicional a través de Fundesa y algunos no tradicionales y vinculados a iniciativas en los departamentos, como grupos gestores, donde existen divergencias de posturas frente a la coyuntura del país.

Tampoco es que el plan implicaba un impulso hacia los nuevos ejes productivos de minería metálica a cielo abierto, e hidroeléctricas. Al menos no hay evidencia de recursos aplicados en tales rubros, aunque a través del Siepac se seguirá impulsando la energía hidroeléctrica y otras fuentes. El empuje no necesariamente estará bajo el marco del PAPTN, sino del Proyecto Mesoamericano, como ha sido desde entonces con el apoyo financiero y técnico del BID, lo que en la actualidad sigue su curso.

El plan no goza de un fuerte fomento de inyección de fondos frescos en el caso de los recursos de Estados Unidos, aunque sí existe un aumento significativo de fondos a la región. Todos los recursos de cooperación se integran bajo la asignación de rubros entre 2015 y 2017 y que varía a partir del 2018.

Los bienes se están invirtiendo vía la convocatoria a proyectos desde la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID, siglas en inglés) e International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL). Además, está ocurriendo una reorientación de los insumos

existentes en USAID con una nueva estrategia. En cuanto al presupuesto nacional, existe una ubicación de proyectos que calzan con los objetivos del plan y se identifican como tales, pero no es que exista un aumento en la asignación presupuestaria.

Hasta 2017, el PAPTN fue un marco para la intervención política de nuevo tipo y de extensión de seguridad de Estados Unidos en la región, con énfasis en el norte de Centroamérica norte. La seguridad se entendió como ese complejo entramado de acciones contra el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción. Con la gestión de Trump, se le sube el tono a otro interés general: detener la migración irregular y, por lo tanto, los migrantes también son una amenaza a la seguridad nacional.

PRIORIDADES DE ESTADOS UNIDOS EN EL PPTN

Estados Unidos dejó claro desde el 2015 que Centroamérica norte era una región de sus principales prioridades en términos de seguridad, pero también en términos de gobernabilidad, de ahí el peligro del crimen organizado, el narcotráfico y las migraciones. No lejos está la amenaza histórica que representa dejar de tener a Centroamérica como una región más cercana a sus intereses, y alejada de los que se proclamaron en Venezuela cuando Hugo Chávez estuvo al frente. La coyuntura estuvo marcada por la distancia con la política y la economía estadounidense, cuyo eje central era el petróleo y la creación de entes financieros distintos al BID y al Banco Mundial (BM).

El proceso tuvo un fuerte impacto en las últimas décadas, especialmente en Suramérica, donde los resultados actuales son ya una mezcla de Estado fracasado por la corrupción, el desfunde de la economía y la imposición de un régimen totalitario; además, confluyen como causas del fracaso las presiones de un modelo global en alianza con élites económicas nacionales, lo cual impide la búsqueda de procesos más autónomos y poscapitalistas.

Para la región centroamericana, esto tuvo dos impactos: uno referido al origen del plan y las prioridades de inversión en la lucha contra la corrupción y otro a la estrategia dirigida a garantizar la seguridad y la estabilidad.

Entre el 2013 y el 2016, fueron instaladas las Fuerzas de Tarea Tecún Umán en los departamentos de San Marcos, Chortí, frontera con Honduras, Kaminal en zona el Mezquital de la ciudad capital y Xinca, que integra departamentos del oriente, como Jalapa, Santa Rosa, Jutiapa y Escuintla y parte sur de Chiquimula, iniciadas antes y durante el PAPTN. Las entidades están integradas por personal del Ministerio de Gobernación y de la Defensa Nacional. Coordinan con el Ministerio Público y el Sistema Administración Tributaria (SAT), que cuentan con el apoyo técnico y financiero estadounidense con fines de seguridad para el control del crimen organizado, narcotráfico y contrabando. No está lejos de ser una amenaza para el control de las migraciones y la conflictividad social por proyectos económicos a gran escala.

Lo anterior no es de extrañar, después de las visitas de los presidentes de Estados Unidos —una en 1955, de Richard Nixon, para darle el espaldarazo al entonces presidente y golpista Carlos Castillo Armas, quien derrocó a Jacobo Árbenz; y otra en 1999, cuando Bill Clinton apoyó el proceso de paz y posterior a la catástrofe del huracán Mitch—. A partir de 2015, se tuvo una serie de visitas de altos delegados del gobierno estadounidense en Guatemala y otros países centroamericanos del Triángulo Norte. El 2 de marzo llegó quien era vicepresidente del período de Obama, Joe Biden, para sostener una reunión con los mandatarios del Triángulo Norte; así como el presidente del BID, Luis Alberto Moreno, cuya entidad actuaba como secretaría técnica del PAPTN.

El mensaje de entonces era la búsqueda de soluciones al problema de la migración, las cuales se circunscribían a lograr el crecimiento económico, reducir la desigualdad y promover oportunidades, atacar las redes criminales responsables del tráfico humano y ayudar a crear instituciones transparentes y responsables (*Prensa Libre*, 2015).

El 7 de julio, una delegación de altos funcionarios de seguridad y justicia realizaron una gira por Centroamérica, entre ellos: Thomas Shanon, consejero del Departamento de Estado; Bill Brownfill, secretario adjunto del Departamento de Estado; Alan Bersin, secretario adjunto de Seguridad Nacional; Kenneth Blanco, fiscal general adjunto del Departamento de Justicia; y Beth Hogan; administradora adjunta de USAID (Soy502, 2015). La campaña antiinmigrante fue uno de los motivos de la elección de Trump. El vicepresidente Mark Pence participó en la toma de posesión de Jimmy Morales. Inmediatamente, en febrero del 2017, John Kelly, anterior jefe del Comando Sur (cuya primera visita se dio el 21 y 22 de febrero de 2013 para tratar asuntos de seguridad de Guatemala y Estados Unidos y el 14 de enero del 2014 llegó nuevamente) y entonces secretario de Seguridad Nacional, efectuó una visita rápida y se reunió con Morales, como presidente electo (Embajada de Estados Unidos en Guatemala, 2013).

Posteriormente, se realizó una reunión en México con el presidente de ese país, a la que se unió el secretario de Estado, Rex Tillerson, para concurrir con los secretarios del Interior, de Relaciones Exteriores y de Hacienda de aquel país (CNN, 2017).

Otro cambio importante fue relevar al embajador Todd D. Robinson, quien mantuvo durante 2015 y 2016 beligerantes intervenciones de apoyo a la lucha anticorrupción, y que incluso sectores nacionales afectados llegaron a pedir su retiro del país. Precisa traer a colación la llegada del nuevo embajador en octubre de 2017, Luis Arreaga, de origen guatemalteco, cuya participación es bastante mesurada y quien sostuvo que las nuevas prioridades para Estados Unidos seguían siendo mantener la lucha contra la corrupción, combatir la pobreza y reducir los niveles de criminalidad y violencia.

El 15 de junio de 2017, tuvo lugar una conferencia en Miami, titulada Seguridad y prosperidad, que aclaró la prioridades de Estados Unidos manifiestas por Rex Tillerson, secretario de Estado: “Promover la prosperidad en América Central es un componente clave de este esfuerzo, lo que ocurre en el Triángulo Norte, afecta a la seguridad y los intereses de Estados Unidos y otros países”

(Pocón y Contreras, 2017). Resaltó, además, que una Centroamérica estable y segura contribuye a un Estados Unidos próspero con ejes como seguridad en las fronteras para luchar contra el tráfico de drogas y la migración ilegal.

El 29 de junio de 2018, se recibió la visita del vicepresidente Mark Pence junto con la segunda del Departamento de Seguridad, Kristjen Nielsen, quienes viajaron también a Brasil y Ecuador. Esta visita marcó con su discurso la mayor contundencia con respecto a la migración irregular de centroamericanos: “Vengan legalmente a Estados Unidos; si no, no lo hagan” (*Prensa Libre*, 2018)

De esta forma, se afirmó que para el gobierno de Trump existe una amenaza real originada por la migración y se hizo referencia al papel de los tres gobiernos para cerrar sus fronteras y crear una inteligencia en las zonas limítrofes a fin de combatir el tráfico de ilegal de migrantes. Además, en el discurso se agregó que las condiciones de violencia y las economías débiles son causas de esta migración y que era urgente la atención de estos problemas. Una visita realizada después de la detención de niños en la frontera, y quienes fueron separados de sus padres, ocasionó el mayor rechazo internacional a las políticas migratorias del gobierno estadounidense.

Tales modificaciones afectan la actual orientación al PAPTN, especialmente en dos aspectos: una orientación más dirigida a la seguridad para frenar la migración irregular y una disminución de los fondos a las agencias que se dedicarían al desarrollo y asistencia humanitaria.

El siguiente presupuesto muestra cómo funciona la cooperación bilateral con sus diferentes programas, no necesariamente bajo el nombre de PAPTN.

Tabla 4. Región Centroamericana. Fondos Asignados Cooperación Bilateral, EE. UU. Aprobaciones por año y por ambas cámaras. 2016-2019.

CUENTA	Año fiscal 2016	Año fiscal 2017	Año fiscal 2018	Propuesto por Cámara Baja	Propuesto por Senado 2019
Salud Global Guatemala		13 000	13 000	12 000	13 000
Asistencia para el Desarrollo					
El Salvador	65000	70 000	55 035		45 000
Guatemala	112 000	110 000	93 000		97 000
Honduras	93 000	90 000	75 000		65 000
Nicaragua		9535	10 000		5 000
Premio por avances extraordinarios			7000		
Transferencia a Fundación Interamericana			10 000	[10 000]	[9000]
Centroamérica Regional, USAID	19 410				6500
		279 535	250 035	200 000	218 500

Fondo de Apoyo Económico - CARSI	126 500	104 225	104 225	124 400	69 725
Premio por avances extraordinarios			[4000]		
Combate al narcotráfico y aplicación de la ley					
CARSI		225 000	215 000	222 500	185 000
Costa Rica		[25 000]	[25 000]	[32 500]	[30 000]
Tecnología ADN	[4000]	[6000]	[6000]		[2000]
Cicig	[7500]		[6000]	[6000]	[6000]
Premio por Avances Extraordinarios			[4000]		
MACCIH					[5500]
		225 000	215 000	222 500	185 000
Antiterrorismo, desminado, Panamá		500	500	500	500

IMET					
Belice	250	250	250		250
Costa Rica	425	725	725	725	725
El Salvador	1000	800	800		800
Guatemala	775	800	800		800
Honduras	750	800	800		800
Panamá	725	725	725		725
		4100	4100	4100	4100

Fuente: elaboración propia con datos de WOLA, Centroamérica, (2018).

La colaboración de Estados Unidos la Cicig representa el 26 %, como se muestra en la imagen siguiente. También representa un esfuerzo compartido con otras naciones de Europa y una alianza desde 2007 a la fecha.

Figura 1. Contribuciones a la Cicig (2018)

CONTRIBUCIÓN FINANCIERA

La CICIG se financia exclusivamente a través de contribuciones voluntarias de la Comunidad Internacional a un fondo administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde su establecimiento, 17 donantes han contribuido al funcionamiento de la CICIG.

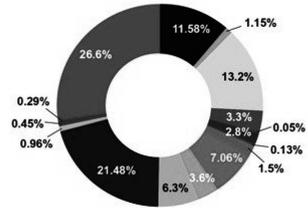
OTRAS CONTRIBUCIONES

La Comunidad Internacional también contribuye a la CICIG a través del despliegue temporal de personal especializado en seguridad e investigación criminal. Hasta la fecha, los Gobiernos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Francia, Italia, España, Suecia, Suiza, Perú y Uruguay han hecho tales contribuciones.

El Gobierno de Guatemala contribuye con miembros de la Policía Nacional Civil para fortalecer la seguridad externa de la Comisión.

TOTAL DE CONTRIBUCIONES RECIBIDAS		
MONTO	AÑO	DONANTE
\$1,603,155.95	2007-2018	Suiza
\$6,107,715.35	2008-2018	Noruega
\$5,566,327.49	2008-2013	Finlandia
\$10,524,358.33	2007-2018	España
\$1,923,756.80	2008-2011	Dinamarca
\$11,788,861.16	2008-2018	Países Bajos
\$119,284.29	2008	DFID
\$84,990.00	2008	SOROS
\$44,502,895.00	2007-2017	Estados Unidos
\$3,470,043.65	2008-2017	Alemania
\$2,481,186.76	2008-2017	Italia
\$22,052,561.70	2010-2017	Comisión Europea
\$19,345,028.64	2008-2018	Canadá
\$35,868,458.60	2009-2018	Suecia
\$217,048.00	2010-2011	Irlanda
\$478,413.78	2010-2017	Reino Unido
\$50,000.00	2012	México
\$744,343.76	2009-2018	UNDP*
\$74,813.96	2010-2014	FOSI
\$167,003,243.42	Total de contribuciones recibidas 2007-2018	
CDR*** (GASTOS)		
MONTO	AÑO	
\$11,226,143.92	2007-2008	
\$17,328,524.41	2009	
\$19,182,536.20	2010	
\$18,786,987.20	2011	
\$15,085,035.74	2012	
\$14,365,661.61	2013	
\$13,070,949.54	2014	
\$12,924,249.75	2015	
\$14,540,141.27	2016	
\$14,736,712.54	2017	
\$9,895,062.44	2018**	
\$161,138,912.36		
PRESUPUESTO ESTIMADO		
Sep 2017 - Sep 2018	\$16,524,000.00	
Sep 2018 - Sep 2019	\$15,876,000.00	
	\$32,400,000.00	

PRINCIPALES DONANTES ENTRE 2007 Y 2018



* \$ 500,000 pagados en 2009 por el Gobierno de Guatemala para cubrir un porcentaje del alquiler de locales (de conformidad con el artículo 7.2 del Acuerdo).

** Preliminar a partir del 31/08/2018.

*** Informe Combinado de Gastos.

Fuente: Cicig, (2018).

DISPUTAS EN 2017-2019

Por los aspectos señalados anteriormente, el PAPTN brindó posibilidades para los países del Triángulo Norte. Significó un marco político de intervención de nuevo tipo, en el que el consenso logrado entre republicanos y demócratas fue un apoyo decidido a la lucha anticorrupción en Centroamérica y que en Guatemala se tradujo en el apoyo financiero y político a la Cicig, al fortalecimiento de la justicia, así como al recambio en los poderes de la élite económica tradicional y la generación de nuevas élites políticas. Todo ello para

afectar las causas de la migración, pero también para lograr mayor estabilidad a través de más justicia en la región.

Paradójicamente, algunas de las amenazas que condicionarían el rumbo del plan, pero también sus posibles logros siempre estarán definidas por el papel determinante Estados Unidos en su conducción, así como del BID, que asumió la Secretaría Técnica. Mientras tanto, el sector económico tradicional sigue aprovechando la tribuna de diálogo con Estados Unidos, que les dejó en los orígenes del PAPTN el Partido Patriota, al igual que a quien dirige Programa Nacional de competitividad de Guatemala (Pronacom), buscando su beneficio a través de sus propuestas de ciudades intermedias y de redes de comunicación y energía, contempladas en el Proyecto Mesoamérica.

Pero, más allá de esa disputa, el gran problema por el que atravesó el PAPTN es que, con la administración de Trump, Estados Unidos vive una coyuntura que pone en riesgo la estrategia que favorecería a Guatemala, debido al enfoque de seguridad nacional y al afán de detener las migraciones a toda costa. Se pone en cuestión si se mantendrá la misma distancia mantenida con el gobierno de Obama, con la alianza histórica, el discurso y acción del sector empresarial tradicional.

Lo cierto es que la política antiinmigratoria sube de tono con un discurso racista que fomenta el odio contra las personas migrantes, el número de detenciones y deportaciones aumenta significativamente desde la frontera de México y Estados Unidos y dentro de Estados Unidos.

Entretanto, México, con el nuevo gobierno de Manuel López Obrador, aún se encuentra en la disyuntiva de seguir jugando el papel de frontera sur o proponer un cambio de rumbo a su política migratoria.

Asimismo, se suspenden en plazos definitivos los programas de TPS para hondureños y salvadoreños; el de Nicaragua se da por terminado, aunque siguen los procesos legales para revertir dicho acuerdo. Además, se pone

en discusión la ley temporal para proteger a los “soñadores” y se propone nuevas leyes para detener la reunificación familiar y otros beneficios para los inmigrantes indocumentados.

El gobierno de Trump incita la salida de acuerdos internacionales. Así, pone a discusión la protección especial para personas que huyen por violencia y genera el corte presupuestario a organismos internacionales, lo cual implica menos ayuda humanitaria y para el desarrollo.

Lo más preponderante es que mantener el consenso de republicanos y demócratas en la lucha contra la corrupción y apoyo irrestricto a la Cicig se ve amenazado por la influencia de poderes internos con intereses externos de sionistas, pentecostales y cubanos en relación con Guatemala.

En Guatemala, entre 2017 y 2018, se lanza una batalla contra la Cicig y el MP, contra el comisionado Iván Velásquez. Se persigue a la exfiscal Aldana, quien tomó la decisión de participar en las próximas elecciones, pero cuya inscripción está suspendida por procesos legales que han emprendido en su contra, con clara dedicatoria por su lucha anticorrupción.

Esta ofensiva está personificada por el presidente guatemalteco, y conducida por aquellos sectores que ven afectados sus intereses. Se ha diseñado una estrategia de encontrar los intereses que podrían vincular al equipo cercano a la Casa Blanca; para ello, salió a luz el pago de lobistas internacionales que ayudarían a tejer estas relaciones por parte del gobierno, pero también del sector privado tradicional, así como para encontrar a los congresistas republicanos conservadores, afines a los poderes tradicionales en Guatemala.

Se conoció que algunos de los actores principales de Guatemala fueron el actual embajador en Inglaterra, Acisclo Valladares Molina (padre del actual ministro de Economía y excomisionado para favorecer la competitividad, responsable de Pronacom); Jorge Skinner Klee, embajador ante Naciones Unidas en Nueva York; Manuel Espina, embajador en Washington de religión

evangélica; Gloria Garcés, de ascendencia cubana. Ellos contribuyeron a entablar relaciones con sectores sionistas, evangélicos y conservadores en Estados Unidos.

Fue clave la acción de trasladar la Embajada de Guatemala de Tel Aviv a Jerusalén en Israel. Ello permitió conseguir un importante apoyo de la embajadora de Estados Unidos ante la ONU, Nikky Haley, así como del magnate israelí Sheldon Aderson, quien financió el avión privado para el viaje de Jimmy Morales y su familia a fin de asistir a la inauguración de dicha embajada (Soy 502, 2018).

Congresistas vinculados a sectores sionistas, neopentecostales y cubanoamericanos en Miami, como Marco Rubio, mantienen las dos relaciones, además del apoyo de Nikky Haley. Rubio fue uno de los que solicitó se investigara a la Cicig por el caso Bitkov y, mientras tanto, se suspendiera su financiamiento.

Según organizaciones de migrantes, se empezaron a tejer las relaciones desde el gobierno del Partido Patriota con la llegada de Julio Ligorria y la familia Stephan, cubanoamericanos muy influyentes en la política anticastrista de Cuba y, por lo tanto, cercanos a intereses anticomunistas. Es curioso que esta relación de los cubanoamericanos de Miami con Guatemala también es traída a colación por Gutiérrez (2013), al mencionar cómo en 1990 el principal trasiego de drogas se hacía a través de esos vínculos y narcotraficantes guatemaltecos, militares y políticos.

Entonces, en esta coyuntura se levantan los fantasmas de esa vieja visión norteamericana en el continente, reavivada por los gobiernos autoproclamados del socialismo del siglo XXI en el sur, de que cualquier lucha política tiene una ideología de izquierda y, bajo esa premisa, puede atentar contra los intereses estadounidenses y su plan globalizante para esta región.

De esta cuenta, el mandatario Morales logró entrevistarse, aunque en un tiempo corto, con el presidente Trump en un desayuno junto con las iglesias

evangélicas. Aparte, se conoció de la visita de su yerno a este país y de la existencia de una reunión secreta en la Embajada de Estados Unidos. Todo ello ocasionó que entrara como otra estrategia deslegitimadora de la Cicig y el MP el caso de los Bitkov, la familia rusa en Guatemala que logró ingresar al país con documentos falsos.

En esa línea, se aprovechó la álgida coyuntura en Estados Unidos de las acusaciones de espionaje y acuerdos entre los presidentes Putin y Trump para influir en las elecciones estadounidenses. Tal situación llevó a suspender temporalmente el financiamiento de la Cicig hasta no contar con una investigación sobre la aparente infiltración del gobierno ruso para que esta familia saliera condenada por reproducción fraudulenta de documentos, tras descubrirse la más amplia red de falsificación de pasaportes en la Dirección General de Migración, donde el caso se ubicaba por Cicig y el MP.

Esta disputa fue la conocida en el 2018. De allí el empoderamiento de los actores guatemaltecos que generan una amplia estrategia de articulación de poderes nacionales y estadounidenses para detener el trabajo de la Cicig. El último personaje es el secretario de Estado, Mike Pompeo, quien, desde su visión conservadora y pentecostal, se ha dejado permear por la estrategia de persuasión de este núcleo de poder en Guatemala.

La embajadora de Estados Unidos para las Naciones Unidas renunció el 9 de octubre del 2018 y la secretaria de Seguridad Nacional, Kirstjen Nielsen, con quien también compartía un pensamiento conservador, renunció en abril del 2019.

El acuerdo entre demócratas y republicanos y la certeza de que las condiciones de inseguridad y de ingobernabilidad para la región se evocan en los Estados en camino de ser fallidos —Estado feudalizado—. Según califica Gutiérrez (2013), es un “Estado frágil por su extendida porosidad” (pp. 201), incapaz de resolver, altamente corrupto y atrofiado, capturado por los carteles corporativos tradicionales que incluye a los de las élites económicas que se oponen al cambio y crean inestabilidad.

Este consenso ha continuado su curso. También se muestra otro liderazgo de congresistas que apoyan la lucha anticorrupción, especialmente en los países centroamericanos. Es el caso de Norma Torres, de origen guatemalteco. Merece mención un mecanismo esencial, como es la aprobación de la Ley de Autorización de Gastos de Defensa y la enmienda presentada por ella. La legislación autoriza la publicación del listado de corruptos en Guatemala, Honduras y El Salvador, incluidos personas y funcionarios que hayan incurrido en actos de narcotráfico y financiamiento ilícito, lo que implicaría la cancelación de activos y denegación de visas en virtud de la Ley de Responsabilidad Global de Derechos Humanos, conocida como Ley Magnistky (EFE, 2018).

El futuro del PAPTN y su capacidad de impacto desde esa intervención política de nuevo tipo están en riesgo de fracasar. Lo que importa no es el plan en sí, sino el tipo de intervención que se perfiló entre el 2014 y el 2015.

Trump apunta que su prioridad es terminar con la migración irregular y su política es apoyar más la seguridad que cualquier otra intervención. Así, la representante de WOLA mencionó que no hay una política clara de la administración para Centroamérica, enfocada en trabajar con los países de la región para responder a los desafíos que enfrentan y procurar territorios más seguros, prósperos y democráticos. Más bien, las medidas y política adoptadas han tendido a concentrarse en frenar la migración irregular y cada vez más priorizar el tema de seguridad y combate al narcotráfico, incluso en detrimento de los propios intereses de Estados Unidos (aquí, por ejemplo, las decisiones sobre TPS).

En Guatemala, la ofensiva del presidente Morales y su círculo de poder, emprendida a partir del 2017 al declarar “No grato” al comisionado Velásquez y evitar su ingreso al país, han anunciado desacatar las órdenes de la Corte de Constitucionalidad. La entidad autorizó el ingreso, pero logró hacerse material debido a la desobediencia del ministro del Gobierno de turno, quien amenaza con evitar su ingreso, después de una disputa de interpretaciones sobre las

decisiones desde los actores que quieren anular la Cicig y regresar al manto de impunidad y corrupción.

Las elecciones de noviembre en Estados Unidos que favorecieron a los demócratas para recuperar el Congreso colocan nuevamente el debate de hacia dónde se conducirá Guatemala en los próximos años, lamentablemente por la existencia de élites dependientes y subordinadas que hoy se enfrentan a quien consideraron su aliado natural debido a la disputa sobre el papel de la seguridad para la región.

Entretanto, las élites guatemaltecas económicas y políticas, como lo marca la historia, durante la Revolución del 44, la guerra, la posguerra, los acuerdos de paz y pos-acuerdos de paz, han sido incapaces de pensar cómo trascender su condición, a través de una propuesta de desarrollo nacional legitimado por la inclusión de las mayorías, lo cual condenó al fracaso todo intento de modernización del capitalismo en Guatemala.

Otra vez la élite confía en la alianza con los sectores conservadores estadounidenses para continuar debilitando un acuerdo que daba cierta esperanza a que el país lograra romper el control del Estado cooptado y capturado por los CIACS y RPEI con el apoyo del consenso entre demócratas y republicanos, frente a la mayor amenaza de la ingobernabilidad en Centroamérica y una mayor agudización de la incursión del narcotráfico, eso que amenaza la seguridad hemisférica y las migraciones que entrará en la zona gris de la “seguridad”.

La historia está por contarse otra vez. Esta disputa que hoy se da transnacionalmente también se concretará a escala nacional durante las próximas elecciones, en los movimientos sociales territoriales y nacionales. Mientras eso ocurre, la población migrante seguirá tomando derroteros para lograr algún día una vida digna y en paz.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados). (2014). *Niños en fuga: Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional*.

Cedal (Centro de Estudios Democráticos de América Latina). (1974). *Financiamiento extranjero en América Central*. Cedal de Costa Rica, América Central.

Cicig (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala). (2009-2018). *Financiamiento electoral ilícito; IGSS/Pisa; transurbano; Bantrab, negocio de familia; Traficantes de influencia; Caja de Pandora; entre otros casos*. <https://www.cicig.org/casos/>.|1

Cicig. (2018). *Países Donantes*. <https://www.cicig.org/cicig/donantes/>

Departamento de Estados Unidos. (2015). *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. Center for Gender & Refugee Studies y Universidad Nacional de Lenus.

EFE. (2018, 14 de agosto). Nueva ley de defensa incluye combate de corrupción en Centroamérica. *EFEUSA*. <https://www.efecolombia.com/efe/usa/politica/nueva-ley-de-defensa-incluye-combate-corrupcion-en-centroamerica/50000105-3719968>

García, Anibal y Romano, Silvina. (2017). Recortes a la USAID ¿se retira EEUU de América Latina??. *Celag.org*. <http://www.celag.org/recortes-la-usaid-se-retira-eeuu-america-latina/>.

Gutiérrez, Edgar. (2013). Guatemala el hábitat del narcotráfico. *Análisis de la realidad nacional*. 2 (5). Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

El Observador. (2007). Estructura de poder, Franja Transversal del Norte

y elecciones. *El Observador*. 7. <http://www.albedrio.org/htm/documentos/EIObservadorNo7EIObservador%20ElectoralNo3.pdf>

El Observador. (2017). San Mateo Ixtatán entre el embate del capital nacional y transnacional, y la restauración de las estructuras paramilitares contrainsurgentes: el caso del proyecto hidroeléctrico de la empresa Promoción de Desarrollo Hídrico Sociedad Anónima (PDH, S.A). *El Observador*. 10, <http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/EIObservador-InformeEspecialNo.10-SanMateoIxtatan.pdf>

El Grupo BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2018). *En el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, El Salvador, Guatemala, Honduras*. Departamento de países de Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana.

Embajada de Estados Unidos en Guatemala. (2013, 20 de febrero). El General John F. Kelly, Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, Visita Guatemala. https://photos.state.gov/libraries/guatemala/788/public/pbs08_20130220.pdf
Foreign Assistance.gov. (s. f.). *Map of Foreign Assistance Worldwide.*” <https://foreignassistance.gov/explore>.

García, Jacobo. (2018, 27 de setiembre). Guatemala vive un golpe de Estado técnico. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/09/27/america/1538001436_141403.html

Hemeroteca PL. (2015, 3 de noviembre). Embargo militar a Guatemala. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/embargo-militar-a-guatemala/>.

ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales)-. (2016). *Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*.

IDGT (Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la Universidad Rafael Landívar). (2016). *Seminario Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*. Universidad Rafael Landívar

Jonas Bodenheimer, Susanne. (1981). *Guatemala: Plan piloto para el*

continente. 1.ª ed. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA).

Ministerio de Finanzas Públicas. (2016). Guatemala.

Soy 502. (2018). Él es uno de los creadores del término “Cooptación del Estado”. . <https://www.soy502.com/articulo/creador-concepto-cooptacion-estado-100930>

Soy 502. (2018). *De dónde viene la amistad entre Jimmy Morales y Nikki Haley?*<https://www.soy502.com/articulo/donde-viene-amistad-entre-jimmy-morales-nikki-haley-149>

UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito). (2012). *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas*.

Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. (2016). *Preguntas frecuentes*.

Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras. (2015). *Acciones Estratégicas*. Documento de trabajo para discusión.

Pocón, Roni y Contreras, Geovanni. (2017, 15 de Junio). El interés de Guatemala en Conferencia de Prosperidad y Seguridad. *Prensa Libre*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/que-quiere-guatemala-de-la-conferencia-de-prosperidad-y-seguridad-de-centroamerica/>

Pronacom. (2016-2018). Guatemala.

Roldán, Úrsula. (2015). Implicaciones del Plan para la Prosperidad para Centroamérica Norte en migraciones, seguridad y gobernabilidad. Desafíos para la investigación y acción política conjunta. IDGT, *Informe del Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo*. https://www.comillas.edu/images/OBIMID/boletines_e_informes/PPTN_OBIMID_Noviembre15_2.pdf

Rosada-Granados, Héctor. (2011). *Soldados en el Poder: Proyecto militar en Guatemala (1944- 1990)*. 4.ª ed. Gobierno de la República de China

Torres-Rivas, Edelberto. (1974). Poder nacional y sociedad dependiente: Notas sobre las clases sociales y el Estado en Centroamérica. En Menjivar Larín, R., *La inversión extranjera en Centroamérica*. EDUCA

USAID. (2012). *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País-Guatemala 2012-2016*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

WOLA (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos). (2002). *Poderes ocultos, grupos ilegales armados en Guatemala post-conflicto y las fuerzas atrás de ellos*. WOLA. <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/Poderesocultos.pdf>

GUATEMALA Y ESTADOS UNIDOS: LA DOCTRINA COMO ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES BILATERALES

Daniel Matul Romero

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este artículo consiste en mostrar la estructura sobre la cual se han construido las relaciones entre Guatemala y Estados Unidos desde una mirada que contemple dos direcciones: por un lado, visibilizar los elementos centrales de carácter estructural que definen las relaciones bilaterales; y por el otro, el artículo busca señalar el significado que este tipo de intercambio ha tenido para las relaciones internacionales de la región, de forma que ambas direcciones dialoguen sobre la subordinación de la política exterior de los países a los lineamientos globales del Departamento de Estado.

En virtud de ello, se proponen cuatro etapas a través de las cuales es posible comprender la evolución de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, hacia Centroamérica y, por supuesto, hacia Guatemala. Las cuatro etapas que se han identificado son las siguientes: en primer lugar, el período comprendido entre 1821 (fecha en que inicia la vida independiente de Centroamérica) y 1914 (inicio de la Primera Guerra Mundial). El segundo período está precedido por una pausa mundial que marcaron las dos guerras mundiales (1914-1945), y comprende un lapso de cuarenta y cinco años, desde 1945 hasta el fin de la llamada Guerra Fría, en 1990. El tercer período se extiende desde 1990 (fin de la Guerra Fría y consolidación de los acuerdos de paz en Centroamérica) hasta el año 2010, fecha en que la crisis financiera

había causado los mayores daños a la estructura de poder global. Y, finalmente, la última etapa es posible identificarla entre el año 2010, pero aún no se determina su extensión.

En la administración del presidente Trump, las relaciones entre Guatemala y los Estados Unidos han sido puestas nuevamente en las discusiones y los análisis de las alianzas internacionales como objeto renovado de estudio debido a los cambios que el manejo de estos asuntos ha sufrido en Estados Unidos, y también, debido a las recurrentes crisis políticas internas en Guatemala, que la han colocado como una prioridad para la política exterior.

LA POLÍTICA EXTERIOR DOCTRINARIA: APROXIMACIONES TEÓRICAS

El análisis de los estudios internacionales en Centroamérica no ha sido recurrente en los programas de investigación o de la academia. La política exterior, por tanto, ha quedado sujeta a las investigaciones relacionadas con la seguridad (nacional) o la defensa. Como resultado de ello los temas prioritarios de la política exterior en esta región tenga mucha concordancia con las amenazas (a la seguridad) en un momento donde los equilibrios de poder son frágiles después de la caída del muro de Berlín.

A pesar de ello, la política exterior centroamericana ha sido objeto de estudio desde los enfoques históricos, principalmente, cuando se trata de investigar sobre las causas de los diferendos territoriales, la delimitación territorial y la gestión de la seguridad en las fronteras. De igual forma, el enfoque internacional del derecho ha sido otra de las aproximaciones a su estudio. Sin embargo, desde el descongelamiento del mundo y la incorporación de los países al comercio mundial con mayor dinamismo, las aproximaciones de análisis de la política exterior desde el comercio se han fortalecido.

La renovación de los organismos multilaterales, las presiones hacia una apertura mayor del comercio y el proceso de reformas que se llevaron a cabo

en América Latina han sido factores decisivos para desarrollar un estudio más profundo sobre la conducta de los Estados en materia comercial. Las experiencias para renovar el Mercado Común Centroamérica en 1990, así como el inicio de negociaciones bilaterales para negociar acuerdos de libre comercio ha dado pie al desarrollo de estudios en materia de política exterior y política comercial externa.

Reynolds (1977) señalaba que quienes gobiernan deciden sobre las acciones de la política exterior y que, además, tales decisiones se realizan con el fin de alcanzar metas del país en un determinado período. Hay una fuerte influencia de factores asociados a lo doméstico, como a la internacional que permea la toma de decisiones.

De tal forma que, al tomar una decisión de política exterior se plantean diferentes alternativas para lograr los resultados que se esperan. De igual forma, cada alternativa goza de un conjunto de recursos e insumos que determinan los límites de quienes deben decidir. Es necesario tener claro todas estas variables, por supuesto, para hacer un análisis balanceado de la política exterior de un país.

Los Estados (y las unidades territoriales anteriores al Estado) siempre han tenido objetivos que perseguir. George Kenan (1985) indica tres objetivos vitales que están presentes en toda política exterior, la defensa de la autonomía del territorio; el bienestar de la población y la preeminencia de ciertos valores. De igual forma, señala este autor, existen aquellos intereses que son de carácter coyuntural y que demandan también atención.

El mantenimiento de la independencia territorial quizá haya sido el objetivo que mayor demanda tenga en la historia de la construcción del Estado. En función de ello, la política exterior ha sido el instrumento por medio del cual se dedican esfuerzos al blindaje territorial en las fronteras y el aseguramiento por medio de mecanismos colectivos o alianzas bilaterales. Además, hoy, la defensa de la soberanía nacional se interpreta, también, como la construcción de barreras físicas para evitar el paso de personas que viajan sin documentos.

El mantenimiento de los recursos necesarios para sostener la soberanía territorial ha sido un esfuerzo permanente de las diplomacias históricamente. El recurso al uso de la fuerza o a la amenaza del uso de la violencia es un patrón que se reitera a lo largo del tiempo como una expresión del poder de un Estado y que acompaña a la política exterior. Es hace relativamente poco tiempo que los seres humanos y los Estados han ido construyendo regímenes internacionales para dirimir sus diferencias de forma pacífica.

Todos estos elementos (interés nacional, poder, uso de la fuerza) dieron vida a lo que Hans Morgenthau (1987) denominó la teoría realista de las relaciones internacionales en donde la política exterior es el resultado de una decisión que, de previo, ha llevado a cabo un balance serio de sus intereses, sus recursos (de poder) y sus diferentes opciones, así como las implicaciones que cada una de esas opciones tiene para el país. Cada decisión, de acuerdo con este autor, es el resultado de un análisis de costo-beneficio-interés. El realismo parte del hecho que los intereses de los Estados siempre están en competencia y que la forma de alcanzarlos es por medio de la fuerza.

Este artículo, sin embargo, analiza la política exterior con los Estados Unidos desde una perspectiva estructural de las relaciones internacionales. El realismo estructural o neorealismo plantea el análisis de los intercambios internacionales desde la estructura de poder global. Si bien es cierto, el realismo clásico propone que la acción de los Estados se emprenda partir de sus intereses y sus capacidades. El realismo estructural sostiene que la acción de los Estados también puede estar motivada por las estructuras de poder que diseñan y enmarcan a las potencias con mayor poder. La conducta de un Estado puede obedecer no a la persecución de un interés en particular, sino a la adecuación de la conducta del Estado a los lineamientos de poder que establece el sistema internacional.

En este sentido, la política exterior de Estados Unidos, a partir de lineamientos doctrinarios, constituye un esfuerzo estructural por modelar, ordenar, condicionar e influenciar la conducta de los actores del sistema internacional.

De esta forma, el nexo entre Estados Unidos y Guatemala se enmarca no en una posición específica de Estados Unidos hacia este país, sino en una visión global del sistema y en un esfuerzo estructural por generar orden en su entorno. Una doctrina representa la forma en que Estados Unidos se vincula con el mundo. Revela los parámetros sobre los cuales la política exterior se proyectará hacia el mundo. De alguna manera, explícita o implícita, indica objetivos, intereses, medios y mecanismos de acción, así como las prioridades geográficas de influencia.

LA DOCTRINA MONROE Y LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ESTADOS NACIONALES

Es posible rastrear las relaciones oficiales entre Estados Unidos y Guatemala una vez que las antiguas colonias se independizaron de España y se inició la construcción de los Estados nacionales. La independencia es un período vital para comprender los intereses geopolíticos que, en ese momento, se despertaron a raíz de los procesos emancipatorios. Potencias intermedias, como México y Colombia, y grandes potencias, como Estados Unidos e Inglaterra (entre otros), compitieron por el control del territorio centroamericano.

Inglaterra y Estados Unidos se disputaban el control marítimo y la construcción de una ruta interoceánica en la región. México presionaba por los territorios de Chiapas y el Soconusco. Inglaterra, a su vez, había ocupado, desde el siglo XVIII, el territorio que actualmente hoy es Belice y la costa caribeña de Honduras (el Imperio de la Mosquitia). Por su parte, Colombia iza su bandera, en 1822, en el archipiélago de San Andrés. Y las incipientes repúblicas centroamericanas hacían lo propio por mantener su independencia y su integridad territorial.

Incluso, Simón Bolívar, desde inicios de 1820, había dado instrucciones para que se estudiara la geografía de Panamá con el objetivo de conocer las posibilidades de construir una vía interoceánica en el Istmo. Más aún, en la

Carta de Jamaica, Bolívar hace referencia a las ventajas que posee el territorio panameño para la construcción de una ruta que facilite el paso entre el Caribe y el Pacífico.

En este contexto, Estados Unidos es uno de los primeros países en reconocer la creación de la República Federal de Centroamérica y, una vez que este esfuerzo fracasó, reconoció, inmediatamente, a las repúblicas que se desprendieron de la Federación. Las nuevas repúblicas del centro de América vieron en Estados Unidos un posible aliado frente a las pretensiones e intereses territoriales de Inglaterra, Colombia y México.

La ruta interoceánica se convirtió, entonces, en el incentivo más poderoso para mantener la atención de Estados Unidos en la zona y equilibrar las relaciones de poder con el resto de las potencias. Fue la época de la doctrina Monroe y se aplicó rigurosamente para mantener alejadas las “amenazas” que representaban los intereses de las potencias extranjeras. Un ejemplo de ello fue el Tratado Mallarino-Bidlack (1846), el cual hizo de Panamá un protectorado de los Estados Unidos frente a las pretensiones inglesas.

Por supuesto, Guatemala jugó un papel importante en la competencia por intentar “ganar” la construcción de una de las vías que se proponían para cruzar de un lado a otro del continente. Entre 1907 y 1908, los gobiernos de Guatemala y Estados Unidos intercambiaron una serie de cartas diplomáticas acerca de la realización de un tren interoceánico en Guatemala. En una de las cartas del ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Juan Barrios, con fecha del 30 de noviembre de 1907, se dice lo siguiente:

“EXCELLENCY: I have the honor to address your Excellency, by special direction of the President of the Republic, to inform your enlightened Government of the forthcoming happy completion of the Interoceanic Railway of Guatemala, to whose opening on the 15th of January...” (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1912, 404)

En suma, la presencia de Estados Unidos durante esta etapa en la región se caracterizó por los siguientes acontecimientos:

1. Disputa europea por la estructura de poder
2. Retiro abrumador de España de sus colonias en América
3. Fuerte expansión global de las potencias europeas (Francia, Inglaterra, Alemania, Rusia)
4. Fuerte temor por parte de las incipientes naciones centroamericanas a perder su independencia, su soberanía, su integridad territorial y sus intereses económicos.
5. Una fuerte pugna entre Estados Unidos e Inglaterra por el control del mar Caribe.
6. Altos niveles de competencia por el control y construcción de una ruta interoceánica
7. Altos niveles de desconfianza entre los países, pequeños o grandes
8. Rol preponderante de Estados Unidos como fuente de equilibrio de poder y fuente de inversión a las nacientes repúblicas
9. Una subordinación de los países pequeños al poder militar y económico de Estados Unidos y otras potencias

DE LA DOCTRINA MONROE A LA DOCTRINA TRUMAN

Es innegable el impacto que la Guerra Fría tuvo, tanto para el desarrollo de las relaciones internacionales como para los esquemas de seguridad del mundo y para el alineamiento de los países en sus alianzas diplomáticas.

En el contexto de la Guerra Fría, se construyeron los esquemas de seguridad colectiva en el marco de Naciones Unidas, la Organización del Atlántico Norte (OTAN), la creación del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) o Pacto de Bogotá y su órgano operativo, la Junta Interamericana de Defensa (JID); así como el Consejo de Defensa Centroamericano (Condeca) y su

órgano subsidiario, la Comisión Permanente del Consejo de Defensa Centroamericano (Copecodeca).

En el ámbito estructural, luego del fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la era de la Contención, la disputa por la distribución del poder estuvo alrededor de las potencias llamadas vencedoras. Cada potencia apostó por sus intereses históricos; por ejemplo, Inglaterra deseaba la reconstrucción del equilibrio del poder que los involucrara a ellos: Francia, Alemania y Estados Unidos, como el contrapeso ideal de la potencia soviética y su expansión hacia el este de Europa.

Por su parte, Estados Unidos, bajo la administración del presidente Roosevelt, planteó un orden internacional en donde China, Francia e Inglaterra conformaran una especie de consejo para la conducción de aquellos asuntos internacionales que alteren la paz. A esta propuesta se le llamó los Cuatro Policías. Los intereses soviéticos se centraron en una política exterior facilitadora de una contención frente a Inglaterra, Francia y, especialmente, Alemania, al tiempo que le permitiera extenderse hacia el este.

Fue el momento propicio para renovar los enfoques de la política exterior de Estados Unidos y, por tanto, el presidente Harry Truman, en su discurso del 12 de marzo de 1947, lanza la estrategia de contención al avance del comunismo en el mundo y el apoyo irrestricto a aquellos países que contribuyan a tal objetivo. La Guerra Fría redefinió los esquemas de relación con los países de Centroamérica.

De tal forma, Condeca se diseñó no solo para construir un mecanismo de seguridad colectiva en función de un ataque de enemigo externo, si no para fortalecer la “lucha contra subversión y sus actividades afines, incluyendo particularmente la lucha contra la guerra de guerrillas” (artículo 6, inciso a). Además, indica la posibilidad de dictar medidas necesarias con el objetivo de “impedir la infiltración de elementos comunistas, especialmente en posiciones desde donde puedan influir adversamente sobre la solidaridad centroamericana” (artículo 6, inciso b).

Esta visión de los nexos internacionales entre Estados Unidos y la región justificó que, en 1954, la administración de Eisenhower tomara la decisión de promover un golpe de Estado al presidente Jacobo Arbenz. La política exterior de Estados Unidos interpretó la contención como un eje fundamental en el mundo. La era de la contención se extendió desde la administración Eisenhower hasta la de Gerald Ford.

La administración de Jimmy Carter inauguró la era de la “distensión” y lo que se llamó una política exterior orientada hacia la democracia. En ese contexto, Guatemala sufrió, junto con países como Argentina, Brasil, El Salvador y Uruguay, la suspensión de la venta de armas a este grupo de países. Poco tiempo después, la ayuda militar sería canalizada, principalmente para fortalecer la lucha contra el comunismo en la región. Finalmente, Ronald Reagan despertó nuevamente el gusto por la contención y el recrudecimiento de una política exterior de mayor presencia en Guatemala y la región.

DE LA DOCTRINA TRUMAN A LA DOCTRINA CLINTON

Los años de la transición para la democracia en América Latina se consolidaron durante el quinquenio 1990-1995, luego del fin de la Guerra Fría. Ello significó para el sistema interamericano un renovado contexto caracterizado por los efectos políticos que trajeron consigo el fin del conflicto Este-Oeste, la instauración de la democracia representativa y la profundización del proceso de apertura de las economías nacionales.

Dicha transformación generó una especie de *new deal* interamericano, que sugirió una agenda hemisférica empeñada en avanzar hacia la colonización de nuevos espacios democráticos en los Estados de la región, el respeto por los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la integración económica y la cooperación. Anthony Lake, en una conferencia denominada *From Containment to Enlargement*, en la Universidad John Hopkins, en setiembre de 1993, apuntó las bases de la nueva doctrina del presidente Clinton en la política exterior, y fueron las siguientes:

1. El nuevo escenario internacional obliga a pasar de la contención a la ampliación
2. La asistencia o ayuda humanitaria como una responsabilidad internacional
3. La exportación de la democracia
4. La promoción del sistema del mercado a las naciones menos
5. Intervenciones en aquellos estados en donde se registren graves violaciones a los derechos humanos

Estos elementos, de acuerdo con el asesor en Seguridad Nacional, Anthony Lake, serían claves para sentar las bases de una especie de política exterior orientada hacia la construcción de naciones (*nation building oriented*) en el inicio de una era pos-Guerra Fría.

En este contexto, la nueva agenda interamericana propició el surgimiento de un proceso denominado Diplomacia de Cumbres. Uno de estos espacios fue el de las cumbres iberoamericanas, inaugurado en México (1991) y que constituyó un mecanismo articulador entre todos los países del hemisferio junto con sus dos referentes culturales europeos: España y Portugal.

Otro esfuerzo multilateral lo constituyó la Cumbre Europa-América Latina, que se convirtió en un mecanismo de diálogo entre el continente europeo y la subregión latinoamericana. Por su parte, Estados Unidos inauguró la Cumbre de las Américas (Miami en 1994), donde se estableció un diálogo amplio sobre el futuro del hemisferio en los ámbitos económico, político, social y ambiental.

La Cumbre de las Américas ofreció el espacio propicio para, por ejemplo, la firma del Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas. Por medio de las cumbres, se estructuró una agenda de cooperación entre Estados Unidos y los países de América Latina, enmarcada en cuatro áreas temáticas: a) preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas; b) promover la prosperidad a

través de la integración económica y el libre comercio; c) erradicar la pobreza y la discriminación; d) garantizar el desarrollo sostenible y conservar el medioambiente.

Además, el Sistema Interamericano, en el contexto de la OEA, adoptó procedimientos multilaterales e instrumentos de acción colectiva para enfrentar los problemas que se crearan al interrumpirse el orden constitucional democrático, como, por ejemplo, Resolución 1080 adoptada en 1991, conocida como la resolución de la “Democracia Representativa”; así como la suscripción de la Carta Democrática, en Lima, Perú (2001).

LA DOCTRINA CLINTON EN AMÉRICA LATINA Y CENTROAMÉRICA

En el contexto de las nuevas realidades planteadas por el fin de la Guerra Fría, el descongelamiento de las relaciones Este-Oeste, la aplicación de la doctrina Clinton y la llamada transición a la democracia en Centroamérica; los abordajes a la agenda de política exterior de Estados Unidos demandaron un mayor consenso alrededor de una serie de valores e intereses compartidos en materia de seguridad.

Como resultado de este proceso y con el objetivo de generar mayores niveles de gobernabilidad, se crea la una agenda hemisférica en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Y, en el caso de Centroamérica, la región también definió sus prioridades en materia de seguridad. En el Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región se destaca lo siguiente:

La región Centroamericana es considerada por los actores de las amenazas emergentes, como un área geoestratégica importante, como escenario potencial de acciones el crimen organizado, narcoactividad, pandillas, proliferación de armas, corrupción, tráfico de ilegales, secuestros, robos: bancos, ganado, vehículos; trata de personas y otras actividades conexas. (Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región, 2006).

Las inquietudes en materia de seguridad también se propusieron desde la política exterior de los Estados Unidos. El informe del National Drug Threat Assessment, del Departamento de Justicia, describe a las organizaciones que trafican con drogas como la mayor amenaza para los Estados Unidos. El reporte señala que tales organizaciones criminales colocan con alta prioridad a la legitimación del dinero producto de la venta de drogas. Bajo este panorama, los países del Istmo aparecen entre las prioridades del Departamento de Estado, incluso, se menciona a Belice, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá, como los principales países para el lavado de dinero.

Los últimos dos años de la década de los noventa, la agenda centroamericana en materia de seguridad estuvo circunscrita a cuatro temas sustantivos: a) la reconstrucción de la región, luego del huracán Mitch; b) los temas de comercio y desarrollo; c) la lucha contra el narcotráfico y el crimen internacional; d) el tráfico ilícito de personas. Así se constata en la Estrategia Regional Centroamericana preparada por los gobiernos de Centroamérica para tratar con el presidente William J. Clinton, en Tegucigalpa, Honduras, en febrero de 1999.

Estados Unidos, por medio de la secretaria de Estado, Madeleine Albright, como por su presidente, William J. Clinton, ofrecieron colaboración a Centroamérica en cuatro áreas prioritarias: a) la incorporación de Honduras y Nicaragua a la lista de países beneficiados con el alivio de la deuda (HIPC); b) la ampliación de los privilegios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés); c) la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, aún sin que en ese momento se dispusiera de la autorización para negociar por la vía rápida (*fast track*); d) el apoyo norteamericano a la región durante la reunión del Grupo Consultivo, en Estocolmo, así como la ampliación de los programas de ayuda bilateral por parte de los Estados Unidos para la reconstrucción de Centroamérica.

De tal forma que, en el ámbito regional centroamericano, desde 1990 los países de la región, incluido Guatemala, participan en por lo menos dos

procesos básicos en la relación bilateral con Estados Unidos: la cooperación y la coordinación policial.

Entre las principales actividades que se desarrollan se hallan las siguientes: a) protocolo al Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales relativo a la Orden de Detención y Entrega Centroamericana; b) ejecución y desarrollo conjunta de acciones para el tratamiento regional del delito, trasiego de armas, trata de personas; c) persecución penal internacional, seguridad fronteriza, combate a pandillas o maras; d) la incorporación a la agenda regional de la orden de captura centroamericana y los crímenes contra las mujeres.

Es importante destacar la iniciativa Centroamérica segura, que contempla entre sus principales acciones: a) estrategia regional en materia de prevención social de la violencia, rehabilitación y reinserción de los jóvenes en situación de riesgo o en conflicto con la ley; b) plan regional contra la actividad de las pandillas o maras; c) plan específico contra la trata de personas y tráfico ilícito de personas; d) plan regional contra el crimen organizado y; d) proyecto para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas ligeras y pequeñas.

Guatemala y los países de la región se comprometieron a continuar cooperando con la erradicación del tráfico organizado de personas, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado. En este sentido, Guatemala apoyó la determinación de fortalecer la asistencia mutua y los acuerdos para compartir información que ayuden a negar el refugio a criminales, así como la modernización de los tratados de extradición y la legislación relativa al tráfico de drogas y el lavado de dinero.

Estos ejes fundamentales de la relación bilateral entre Guatemala y Estados Unidos han sido retomados en el plano bilateral, trilateral o multilateral; por ejemplo, en la Declaración Trinacional Integración para el Siglo XXI (firmada por El Salvador, Honduras y Guatemala, en mayo del 2000); en el Acuerdo de Entendimiento entre Guatemala y El Salvador para la creación de la Comisión Binacional (agosto del 2000); en la Cumbre del Mecanismo del Diálogo y

Concertación de Tuxtla (agosto del 2002 y junio del 2001) y en la reunión de Centroamérica con el Gobierno español (marzo del 2001) y en la reunión bilateral El Salvador-Nicaragua (agosto del 2001).

DE LA DOCTRINA CLINTON A LA DOCTRINA BUSH

No cabe duda de que los atentados terroristas efectuados el 11 de setiembre del 2001 causaron un impacto en la política internacional y, obviamente, Centroamérica no escapó a esos efectos. El 19 de setiembre del 2001, los presidentes de Centroamérica se reunieron en Honduras con el fin de condenar los actos terroristas y respaldar la política del presidente George W. Bush, quien declaró una guerra contra aquellos grupos y facciones que promueven estas actividades.

Las acciones de Centroamérica, en esta dirección, se ubican en cuatro dimensiones inmediatas: a) la Declaración Centroamérica Unida Contra el Terrorismo (setiembre del 2001); b) los acuerdos tomados en el seno de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe (setiembre de 2001); c) los acuerdos de la reunión de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (octubre del 2001) y d) el Plan Centroamericano de Cooperación Integral contra el Terrorismo y Actividades Conexas, elaborado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica (octubre del 2001).

Las anteriores dimensiones se han visto reflejadas en los ámbitos bilateral y multilateral, como por ejemplo, las reuniones bilaterales entre El Salvador y Costa Rica (noviembre de 2001) y El Salvador y Belice (diciembre del 2001); la Cumbre CARICOM-SICA (febrero del 2002), la reunión trinacional de El Salvador, Honduras y Nicaragua (febrero del 2002); la Cumbre Comunidad Europea, América Latina y el Caribe (mayo del 2002) y la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (junio del 2002).

En esta reunión, los presidentes de Centroamérica enviaron una carta su homólogo de Estados Unidos, George W. Bush, en la cual expresaron la visión compartida sobre la manera de enfrentar los desafíos de la seguridad y

la democracia, mediante la existencia de mercados libre y comercio abierto. Asimismo, manifestaron su satisfacción ante la decisión del presidente Bush de avanzar en la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica.

A partir de este momento, la lectura de amenazas no derivan de la fortaleza de los vecinos, sino de sus debilidades. Ya no se trata de conflictos interestatales, pues la posibilidad de que estos surjan ha disminuido considerablemente. Hoy el incremento de la violencia y la criminalidad, el flujo permanente e ilegal de armas y distintas expresiones del crimen transnacional tienen a la región bajo serias amenazas. Ello se agrava aún más si se tiene en cuenta que las estructuras policiales están muy debilitadas como para hacer frente a estos desafíos y se ha tendido a fortalecer los aparatos militares, con el fin de “responder” a las nuevas demandas.

Por esta razón que, a partir de ese momento, la política exterior de Estados Unidos presionará a Guatemala por los vínculos de altos funcionarios y funcionarias de gobierno con el narcotráfico, la corrupción y el irrespeto a los derechos humanos. En no pocas oportunidades los gobiernos de Estados Unidos han amenazado con suspender la ayuda norteamericana a Guatemala o descertificarla como aliada en la lucha contra el tráfico internacional de drogas.

DE LA DOCTRINA BUSH A LA DOCTRINA TRUMP

Una valoración del estado actual de la relación entre Guatemala y Estados Unidos, luego de veintitrés años de haberse firmado los Acuerdos de Paz, debe partir de una constatación ineludible: Guatemala se encuentra cada vez más subordinada a la política de seguridad de los Estados Unidos. Este fenómeno que se produce como parte de una fase de renovada intervención y de recomposición hegemónica no es nuevo, por supuesto, en la historia de este país. Sin embargo, este hecho se presenta, en primer lugar, en un período cuando las instituciones guatemaltecas de la democracia son sumamente débiles y sus

principales dirigentes políticos muestran vínculos muy serios con estructuras organizadas del crimen. En segundo lugar, se presenta en un contexto en el cual la crisis financiera internacional ha puesto en una posición muy difícil a Estados Unidos concón respecto a su posición económica internacional.

Un factor adicional que marca significativamente las relaciones de Guatemala con Estados Unidos es el interés que Estados Unidos ha puesto en la lucha contra la corrupción. Sin duda alguna, la seguridad (o la inseguridad) ciudadana han cedido el lugar que tuvo, durante muchos años, frente a la corrupción y sus actividades conexas con el crimen organizado. En virtud de ello, el gobierno de Estados Unidos ha orientado su política exterior hacia el fortalecimiento de la democracia.

Es por esta razón que, el gobierno de Guatemala ha estado tratando de mostrar sus esfuerzos por elevar las acciones que contribuyan a reducir la corrupción en los países del área. Como resultado de ello, Guatemala, en el marco de la presidencia *pro tempore* del Sistema de Integración de Centroamérica, promovió la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción, instrumento mediante el cual los gobiernos regionales se comprometen a implementar una serie de medidas concretas para avanzar en la prevención, detección y procesamiento de casos de corrupción.

Adicionalmente, el gobierno de Guatemala se comprometió al firmar la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, como el instrumento que refuerce la lucha contra la corrupción. A partir de ese momento, señala Matul (2017), cuatro iniciativas refuerzan la política exterior de Estados Unidos en la región:

1. la aprobación del Plan de Acción con Costos del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional: Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley;
2. la adopción del Sistema de Seguridad Turística de Centroamérica, aprobado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica;

3. la consolidación de los diálogos sobre seguridad democrática de Centroamérica con los Estados Unidos de América y México y;
4. la aprobación de la Iniciativa de Mérida, por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, a fin de fortalecer los esfuerzos realizados por Centroamérica en materia de seguridad regional.

Las cuatro iniciativas anteriores son el fundamento que originó el inicio de la construcción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México (ESCA), que fue adoptada en El Salvador, el 14 de agosto de 2007, así como también, al nacimiento de la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil, como órgano garante de la implementación y seguimiento del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley.

En este contexto, la política exterior de Estados Unidos se sumó con un aporte cercano a los doscientos millones de dólares que fueron adicionales para llevar a cabo un plan de seguridad en el territorio centroamericano que fue acordado la cumbre de Jefes y Jefas de Estado sobre Seguridad en el año 2007. De igual manera, el presidente de Estados Unidos, en ese entonces, Barak Obama lanzó la idea de consolidar los programas de prevención a través de más inversiones. (Matul, 2017)

Adicionalmente, el expresidente Obama ofreció reforzar la inversión en programas de prevención de la violencia. De tal forma que, hacia el año 2010, en un entorno de alta incertidumbre internacional debido a los efectos de la crisis financiera, Guatemala reforzó el diálogo bilateral con su principal socio comercial (Estados Unidos), principalmente, con una agenda cuyas prioridades estaban dadas por la seguridad en términos del combate a las maras y pandillas, así como al crimen organizado.

El denominado Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras) se inserta dentro de

este reposicionamiento de Estados Unidos en relación con el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción.

La llegada del presidente Trump a Estados Unidos rompió la armonía que dominó las alianzas de Estados Unidos con Centroamérica durante sus las dos administraciones del presidente Obama. El principal debate académico consiste en distinguir qué tipo de doctrina orienta la toma de decisiones en la política exterior del gobierno actual. Tovar Ruiz (2018), por ejemplo, sostiene que es la imprevisibilidad, que ya se había anunciado durante la campaña política. Por otra parte, Colomo Ugarte (2017) afirma que lo que reúne como doctrina de acción en materia de relaciones internacionales es “América es primero”.

Quien desarrolla con mayor amplitud los contenidos y orientaciones de la doctrina Trump es Sinkkonen (2018), quien inicia diciendo que tal doctrina está en total contradicción con los valores tradicionales de los Estados Unidos en materia de política exterior, como lo son el multilateralismo y el liberalismo internacional que lo ha caracterizado.

Este autor sostiene que la llamada doctrina Trump no es más que una amalgama de ideas que han implementado administraciones anteriores. Por ejemplo, hay posturas del realismo política y neoconservadurismo económico que aplicó George W. Bush, así como un repliegue internacional de compromisos internacionales que no llega a representar un aislamiento, sino un afán por disminuir ciertos acuerdos y compromisos que el país había aceptado.

En este contexto, la política exterior de la administración Trump puso sobre la mesa temas sensibles para Guatemala, como la revisión o no del Tratado de Libre Comercio, los compromisos adquiridos para continuar apoyando la segunda etapa de la Alianza para la Prosperidad, el mantenimiento de la Comisión Internacional de Naciones Unidas contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y especialmente todo lo relacionado con la agenda migratoria, que abarca los temas financieros, el ingreso y la estabilidad de quienes ya tienen muchos años de vivir en Estados Unidos.

Hace menos de cinco años, Guatemala sufrió uno de los episodios que llamó la atención internacional. En el 2015, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) dio a conocer evidencias sobre la participación de altas autoridades del gobierno, incluido el presidente, Otto Pérez Molina, y su vicepresidenta, Roxana Baldetti, en una red de corrupción denominada La Línea. Esta situación movilizó a la ciudadanía, llamó la atención de los Estados Unidos hacia Guatemala y reforzó la agenda bilateral en materia de corrupción.

Desde entonces, la agenda entre los dos países pasa por el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra la corrupción. Este hecho ha obligado a Estados Unidos a usar todas sus capacidades en términos de poder para que Guatemala (y otras naciones) firmen el llamado acuerdo *safe third country*, que permitiría a Estados Unidos enviar a aquellas personas de Honduras o El Salvador (u otros países) a solicitar asilo en Guatemala.

El trato alteraría el panorama de la migración y el asilo en las Américas. Este acuerdo estipula que el gobierno de los Estados Unidos puede deportar a aquellas personas que lleguen a la frontera norteamericana con México hacia Guatemala. Con ello, Trump estaría logrando desviar el flujo de migrantes que pasan por esa frontera hacia Guatemala. Así las cosas, el gobierno guatemalteco se haría cargo del costo de recibir a quienes sean deportados.

Es claro que Estados Unidos ha vuelto a usar sus capacidades más altas en términos de poder con el fin de cauterizar la frontera ante el flujo migratorio que viaja hacia el norte. La agenda de diálogo alrededor del desarrollo hace más de veinte años que cedió ante una agenda que sigue concentrada únicamente en los intereses de los Estados Unidos y articulada alrededor de políticas exteriores sostenidas sobre tales intereses en forma de doctrinas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, Gabriel. (1991). *La problemática de seguridad en Centroamérica en la situación de post crisis* [ponencia]. Seminario: Las relaciones cívico-militares en la coyuntura contemporánea de América Latina, Costa Rica, Flacso.

Alcantara, Manuel, (1994). De la gobernabilidad. *América Latina Hoy*. 8.

Bailey, John y Chabat, Jorge. (2003). *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. Plaza y Janés Editores.

Bailey, John y Godson, Roy. (2000). *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática*. Tiempo Mexicano.

Barnes, Nielan. (2007). *Resumen Ejecutivo Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*. Centro de Estudios y Programas Interamericanos (CEPI) del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Barros-Valero, Javier, Preciado, Jaime, Blanco, Isabel, Couffignal, Georges, Aziz Nassif, Alberto, Valencia, Enrique, Hermet, Guy y Milani, Carlos. (2001). Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México. *Documentos de debate*. 60.

Berdal Mats y Mónica Serrano. (2005). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*. Fondo de Cultura Económica.

Bliss, Katherine. (2009). *Trafficking in the Mesoamerican Corridor A Threat to Regional and Human Security. A Report of the CSIS Americas Program*. http://csis.org/files/publication/091123_Bliss_Trafficking_Web.pdf

Castellanos, Julieta. (2006). *Honduras: la violencia en cifras*. UNAH

Cepal. (2006). *Migración Internacional, Derechos Humanos y el Desarrollo en América del Caribe: síntesis y conclusiones*. Cepal.

Chinchilla, Laura. (1999). Algunos elementos para la formulación de políticas públicas en materia de seguridad. *Diálogo Centroamericano*. (36).

Comisión de Seguridad de Centroamérica. (2008). *Comunicado Conjunto de la XXXV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana.

Comisión de Seguridad de Centroamérica. (2008). *Comunicado Conjunto de la XXXVI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana.

Comisión de Seguridad de Centroamérica. (2008). *Comunicado de la XXXVII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana.

Comisión de Seguridad de Centroamérica. (2009). *Comunicado de la XXXVIII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana. Comisión de Seguridad de Centroamérica. (2010). *Comunicado de la XL Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana.

Comisión de Seguridad de Centroamérica. (2010). *Realizan XLI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana. <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=55823&IDCat=3&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>. Revisado: 21 de mayo de 2012.

Comisión de Seguridad de Centroamérica. (2011). *Comunicado Conjunto de la XLII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana. Comisión de Seguridad de Centroamérica. (2011). *Comunicado Conjunto de la XLIII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana.

Comisión de Seguridad de Centroamérica. (2011). *Comunicado Conjunto de la XLIV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. Sistema de Integración Centroamericana.

Congreso de la República de Guatemala. (2008). *Decreto Número 57-2008*. Gobierno de Guatemala. <http://168.234.200.197/docs/infpublic.pdf>.

Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. (2007). *Acuerdo de creación del organismo superior de control del sistema de la integración centroamericana*. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Consejo Fiscalizador Regional del SICA. (2007). *Memoria de labores del 2009 del Consejo Fiscalizador Regional del SICA*.

Consejo Fiscalizador Regional del SICA. (2009). *Informe de auditoría financiera a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana por el período del 1 de enero al 31 de diciembre del 2008*. San Salvador.

Consejo Fiscalizador Regional del SICA. (2011). *Informe de auditoría financiera a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana por el período del 1 de enero al 31 de diciembre del 2009*.

Contraloría General de Cuentas. (2010). *Resultados de la auditoría. Segundo Semestre 2010*. Gobierno de Guatemala. http://contraloria.gob.gt/i_docs/res_11_1.pdf. Revisado: 23 de mayo de 2012.

Cook, Colleen, Rebecca Rush y Clare Ribando. (2008). *Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America*. CRS Report for de Congress. <http://fpc.state.gov/documents/organization/103694.pdf>

Cook, C. (2007). *Mexico's Drug Cartels*. Latin American Affairs. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34215.pdf>.

Corte de Constitucionalidad. (2002). *Constitución Política de la República de Guatemala*. República de Guatemala.

De León-Escribano, Carmen Rosa. (2006). *El problema de las armas ilegales en sociedades post-conflicto: el caso de Centroamérica*. OEA.

Dudley, S. (2010). *Drug Trafficking Organizations in Central America*:

Transportistas, Mexican Cartels and Maras. Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration. Wilson Center y Universidad de San Diego.

Cuadra, E. (2004). *El desafío de la seguridad internacional: una visión desde Centroamérica* [ponencia]. Encuentro Internacional de Estudios Transnacionales: Europa y Estados Unidos ante las nuevas relaciones internacionales. <http://www.cinco.org.ni/archive/23.pdf>, visitado el 25 de setiembre de 2010.

Enríquez, Alberto. (2006). Desarrollo Local Transfronterizo: apuntes. *Ponencia presentada en el primer foro sobre desarrollo local transfronterizo: retos y desafíos*. San Salvador, El Salvador.

Farah, Douglas. (2010). *Money Laundering and Bulk Cash Smuggling: Challenges for the Mérida Initiative*. Mexico Institute del Woodrow Wilson Center y Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego. https://www.strategycenter.net/docLib/20101113_MoneyLaundandBulkCash_Farah.pdf

Fernández, Jorge y Víctor Ronquillo. (2007). *De las maras a las zetas*. Ciudad de México, México: Grijalbo.

Fernández, O. (s. f.). La cooperación policial en América Central. En Chinchilla, L., *Documentos para una Reforma Policial en Centroamérica*. Unión Europea.

Funpadem. (1999). *Proyecto de Cooperación Transfronteriza: Informe Final de Labores*. Funpadem.

GAO. (2010). *International crime control*. General Accounting Office.

Gobierno de Costa Rica. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Imprenta Nacional.

Gobierno de la República de Guatemala. (2003). *Libro Blanco de Guatemala*. Ministerio de Defensa.

Gobierno de la República de Honduras. (2005). *Libro de Defensa Nacional de Honduras*. Secretaría de Defensa Nacional.

Gobierno de la República de Nicaragua. (2004). *Libro de defensa Nacional de Nicaragua*. Ministerio de Defensa.

Godnick William, Robert Muggah, Camilla Waszink. (2003). *Balas perdidas: el impacto del mal uso de armas pequeñas en Centroamérica*. Report. Small Arms Survey.

Gognick, William y Helena Vázquez. (2003). Programa de seguridad y construcción de paz: Control de Armas Pequeñas en Centroamérica. *Serie Latina*. 2.

Gomariz, Enrique. (1988). *Balance de una esperanza: Esquipulas II un año después*. Flacso, U-Paz. Csuca.

Grayson, George. (2010). *La Familia drug cartel: implications for U.S. mexican security*. The Strategic Studies Institute (SSI) of the U.S. Army War College.

Guerra, J. (2005). Nuevas amenazas a la seguridad y desafíos a la modernización del sector defensa: una visión desde Nicaragua. *Mirador de Seguridad*. 4.

Heredia, R. (2002). Gobernabilidad: una aproximación teórica [ponencia]. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

Hoffman, K. (2009). *The Impact of Organized Crime on Democratic Governance – Focus on Latin America and the Caribbean*. Berlin, Alemania: Briefing Paper.

http://www.oas.org/juridico/spanish/ag04/agres_1999.htm.

Hudson, R. 2003. *Terrorist and organized crime groups in the tri-border area (TBA) of South America*. Federal Research Division, Library of Congress. http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf

Lake, Anthony. (2000). *Six Nightmares: real threats in a dangerous world and how America can meet them*. Little, Brown and Company.

Legislación Migratoria. (2013). *Reformas en las Leyes Migratorias*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

López, Enrique y Marcelo Sain. (2004). *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Mace, Gordon y Catherine Durepos. (2007). *The New Security Equation in the Americas*. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Laval. <http://www.observatoriodeseseguranca.org/files/Actes2007.pdf>

Macedo, Rafael. (2003). *Delincuencia organizada*. Instituto Nacional de las Ciencias Penales.

Maertens, Francis y Armando De Andres. (2009). *David against Goliath: Can Mexico, Central America and the Caribbean effectively fight drug trafficking, organised crime and terrorism*. United Nations Office on Drugs and Crime.

Marcella, Gabriel. (2007). *American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment*. Strategic Studies Institute.

Martínez, Rodolfo, Víctor Tunarosa y Leopoldo Sandoval. (1994). *Cuando las fronteras unen*. IICA.

Matul, Daniel y Carlos Torres. (2004). *Costa Rica y la Seguridad Democrática: valores para un modelo de seguridad*. FUNPADEM-CRIES.

Matul, Daniel y Diego Segura. (2010). *Evolución institucional de la seguridad en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, 1995-2009*. CRIES.

Matul, Daniel. (2002). Desafíos de la política mundial. *Actualidad Económica*. 257, XVI.

Matul, Daniel. (2002). Nuevamente el tema de la seguridad en Centroamérica: desafíos de la defensa y seguridad en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*. 66.

Matul, Daniel. (2017). *El Sistema de Integración Regional y el abordaje de la juventud y prevención*. Observatorio de la Política Internacional, Análisis semanal, 175, noviembre, 2017. Recuperado de: <https://opi.ucr.ac.cr/node/1008>

Millet, Richard y Orlando Pérez. (2005). Nuevas amenazas, viejos dilemas:

las fuerzas armadas en Centroamérica. *Journal of Political and Military Sociology*. 33 (1), pp. 59-79.

Ministerio de Gobierno y Justicia de la República de Panamá. www.presidencia.gob.pa/ministerios/gob-just.htm

Misterio de Seguridad Pública de Costa Rica. (2001). *Memoria Anual de Labores*. Oficina de Planificación Institucional-MSP.

Morales, Abelardo y Carlos Castro. (2002). *Redes Transfronterizas: sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*. Flacso.

Morales, Abelardo y Carlos Castro. (2002). *Redes transfronterizas: sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*. Flacso.

Navarro, Walter. (2005). Conferencia del Director Nacional de la Fuerza Pública [sesión de conferencia]. . *La seguridad un asunto de todos, un asunto social*. San José Costa Rica.

Neild, Rachel. (2000). Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil. *Convocatoria y selección policial*. Washington Office of Latin America.

OEA. (1999). *Convención contra la corrupción*. Organización de Estados Americanos

OEA. (2003). *Declaración de Seguridad de las Américas*. http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp

OEA. (2020). *Tratados Recientes Centroamericanos*. Organización de Estados Americanos <http://www.oas.org/dil/esp/accionesrecientestratados.htm>

OEA-IICA. (1995). *Desarrollo Sostenible Fronterizo en Centro América* [ponencia]. Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia Centroamericanos. OEA-IICA.

OIM. (2004). *Inmigración e emigración en Centroamérica inicios de siglo XXI: perfil de los migrantes números 1*. Organización Internacional para las Migraciones.

Orsi, Omar. (2007). *Sistema Penal y crimen organizado*. Editores del Puerto.

- Orsi, Omar. (2008). *Asociaciones Ilicitas. Terroristas y financiación del terrorismo*. Editores del Puerto.
- Paramio, Ludulfo. (1994). Gobernabilidad, violencia y desigualdad en América Latina. *Revistas América Latina Hoy*. 8.
- Ravelo, Ricardo. (2007). *Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico*. Grijalbo.
- Ravelo, Ricardo. (2009). *Los capos. Las narco-rutas de México*. Debolsillo.
- Resdal. (2004). *Preliminar del Libro de defensa de El Salvador*. Resdal. <https://www.resdal.org/Archivo/el-salvador-04.html>
- Ribando, Clare. (2007). *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*. CRS Report for Congress. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33200.pdf>
- Santillo Mario. (2005). Balance de las migraciones actuales en América Latina. CEMLA.
- Schnabel, Albrecht y Hans-George Ehrhart. (2006). *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. United Nations University Press.
- SICA. (2006). *Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región*. SICA. http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_10690_2_04102006.htm
- Tokatilián, Juan. (1998). *Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas*. TM Editores.
- Torres, Edelberto. (1994). La gobernabilidad centroamericana en los noventa. *Revista América Latina Hoy*. 8, pp. 27-34.
- Torroja, Helena y Sonia Güell. (2007). *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*. Publicacions i Edicions.
- U.S. Department of Justice. (2008). *Overview of the law enforcement strategy to combat international organized crime*. U.S. Department of Justice.
- U.S. Department of the Homeland Security y otros. (2007). *National Money Laundering Strategy*. U.S. Department of the Homeland Security.

U.S. Department of the State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2010). *International Narcotics Control Strategy Report, Volume II*. United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs.

UNODC. (2010). *World Drug Report*. United Nations Office on Drugs and Crime. <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2010.html>

UNODC. (2007). *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*. United Nations Office on Drugs and Crime.

Urcuyo, Constantino. (2009). *Los desafíos a la seguridad en Centroamérica*. Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH).

United States Department of State (1908). Paper relating to the foreign relations of the United States with the annual message of the president transmitted to Congress, december 8, 1908. U.S. government printing office, Washington. Tomado de, FRUS: Papers relating to the foreign relations of the United States with the annual message of the president transmitted to Congress December 8, 1908: Contents.

Wagley, John. (2006). *Transnational Organized Crime: Principal Threats and U.S. Response*. CRS Report for Congress. <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33335.pdf>. Revisado el 6 de agosto de 2010.

Zamora, Mario. (). El proyecto de seguridad comunitaria. *Diálogo Centroamericano*. 27.

En la situación actual de las ciencias sociales, se atraviesa un período de crecimiento acompañado por la confusión teórica. Pero también por la búsqueda que siempre ha sido una preocupación permanente para distinguir lo aparente de lo esencial y llegar a la raíz explicativa de los fenómenos.

Los Cuadernos de Ciencias Sociales constituyen una contribución a esa búsqueda, que es responsabilidad intelectual que atañe a todos pero esencialmente a las nuevas generaciones. A ellas está destinada esta publicación.



FLACSO
COSTA RICA