

Las políticas posimperiales de Donald Trump hacia América Latina¹

Mariano Aguirre Ernst

La presidencia de Donald Trump ha generado un profundo impacto en las relaciones internacionales, especialmente en los campos de la seguridad y el comercio. Tanto los aliados tradicionales de la OTAN, al igual que Japón, Corea del Sur y Australia y una serie de países del Sur ven como el presidente de Estados Unidos les critica, presiona, desprecia o ignora.

En el terreno del control de armas nucleares, Trump ha retirado a Estados Unidos del acuerdo sobre el programa nuclear iraní y del tratado sobre armamento nuclear de alcance intermedio en Europa (INF en sus siglas en inglés) y considera abandonar el tratado sobre armas nucleares de largo alcance negociado en el final de la Guerra Fría entre Washington y Moscú.

Asimismo, ha tomado por sorpresa a los aliados europeos en octubre de 2019, al retirar casi todas las tropas estadounidenses que luchaban con los kurdos contra el Estado Islámico en el noroeste de Siria, dejando el espacio a Rusia para controlar ese territorio. Casi paralelamente está procediendo a la salida de las fuerzas estadounidenses de Irak y Afganistán.

En el caso de América Latina y el Caribe, las políticas de Trump están particularmente orientadas a detener el flujo de drogas hacia Estados Unidos, contener la migración y expulsar a latinoamericanos, presionar y cambiar los regímenes en Venezuela, Cuba y Nicaragua (con diferente énfasis en cada uno de los casos, al tiempo que saludó con beneplácito la caída de Evo Morales en Bolivia en noviembre de 2019). Igualmente, buscan lograr mejores términos de intercambio comercial con libre acceso a los mercados locales para los productos de Estados Unidos y erigir barreras arancelarias para la importación de bienes en el mercado estadounidense.

En un segundo círculo de intereses, aunque no de menor importancia, quiere limitar la creciente presencia de China en la región, estrechar relaciones con gobiernos ideológicamente afines (desde la derecha hasta la ultraderecha) y mantener los vínculos de seguridad entre el

Pentágono y las fuerzas armadas de una serie de países del continente, particularmente Colombia. Este último objetivo va fuertemente a la “guerra contra las drogas”.

Sus prioridades hacia América Latina y el Caribe no son nuevas respecto de gobiernos anteriores, con excepción de la tensión con China, aunque los énfasis son diferentes. Además, tiene un premeditado intento de abandonar y revertir todo lo que la Administración de Barack Obama avanzó en las relaciones entre el Norte y el Sur del continente.

En diciembre de 2019, el secretario de Estado, Mike Pompeo, explicó que en el marco de “una diplomacia sustentada por la conversación franca, por el respeto entre vecinos y amigos, basada en el realismo, moderación y respeto”, Washington “debió recurrir” a presiones económicas para que México, Guatemala, El Salvador y Honduras controlaran el flujo de emigrantes hacia Estados Unidos. Asimismo, indicó que los países latinoamericanos deben evitar las relaciones con China, y acusó a Venezuela y Cuba de estar detrás de las movilizaciones populares que se llevaban a cabo en esos momentos en Colombia, Ecuador y Chile (Pompeo, 2020).

Cuatro años más de presidencia de Trump podrían profundizar la brecha con el resto del continente, incrementando las posiciones que ya están tomando otros países, entre ellos China y Rusia. Esto tendría diferentes consecuencias para las relaciones económicas, los modelos de desarrollo económico de la región y la democracia.

El declive

Las relaciones de Estados Unidos con el mundo se sitúan en su proceso de retirada como potencia líder del escenario internacional. Esta se hizo más clara durante la presidencia de Barack Obama, quien, entendiendo que el sistema internacional había cambiado desde el final de la Guerra Fría, trató de establecer una nueva relación con América Latina en el marco de una política exterior que reconocía la necesidad de insertar el liderazgo de su país dentro del multilateralismo.

Trump, en cambio, rechaza el sistema multilateral, practica un nacionalismo unilateralista agresivo, esgrime un discurso imperial al tiempo que limita las intervenciones armadas y despliega una política de intereses selectivos. Esta combinación de narrativas y acciones, algunas de ellas contradictorias, complican en ocasiones las interpretaciones sobre su política exterior.

Por ejemplo, ejercer en paralelo una retórica agresiva y una retirada genera malentendidos en América Latina, llevando a creer que se

está ante un renacimiento de la Doctrina Monroe y del imperialismo intervencionista. Sin duda, el declive y repliegue en una fase posimperial de un país todavía poderoso, y con un gobierno de ultraderecha, genera graves consecuencias. Pero no significa un regreso a políticas pasadas que ya no tiene capacidad de ejecutar.

La retirada de Estados Unidos como potencia imperial tiene diversos matices. En primer lugar, cuenta con un fuerte poderío económico y militar. Parte de sus empresas, bancos y compañías financieras seguirán teniendo un gran peso. Igualmente, su capacidad militar podría prevalecer sobre eventuales contrincantes. Sin embargo, el proyecto nacional, cohesionado, de actuar como imperio en el mundo, se encuentra en declive por razones internas y debido al ascenso de otras potencias globales y regionales.

El progresivo declive comenzó hace aproximadamente tres décadas. El historiador Paul Kennedy hizo, en 1993, un consistente análisis sobre sus posibles crisis internas y pérdida de liderazgo global. Su tesis fue rechazada como alarmista (Kennedy, 1993). A partir de la primera década del nuevo siglo renació el debate sobre el declive con autores en favor y en contra, y una nueva escuela de conservadores que reconocen y lamentan esa situación y abogan en favor de volver a ejercer liderazgo, especialmente frente a China y Rusia.

La presidencia de Trump ha reforzado los argumentos en favor de la tesis del declive, porque evidencia las disfunciones internas y externas del país. Pero otros expertos y políticos creen (o han creído hasta recientemente) que Trump es una anécdota, un error circunstancial, en todo caso, un producto de un sistema electoral anacrónico. Luego de cuatro años, dicen, Estados Unidos volverá a ejercer su liderazgo.

La realidad, sin embargo, desmiente esta esperanza. Washington muestra una alta incapacidad de controlar dinámicas políticas en el mundo, empezando por Oriente Medio, la zona en la que más inversión política y militar ha hecho durante décadas, y su propio sistema democrático corre serios riesgos (Krugman, 2020). Más aún, en círculos políticos occidentales se asume que la presidencia de Trump ha decidido abandonar el papel de liderazgo del sistema liberal internacional que se edificó desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

El historiador Victor Bulmer-Thomas señala que una serie de factores desgastaron en las últimas décadas la posición imperial de Estados Unidos (Bulmer-Thomas, 2018: 304-325). La primera, que la arquitectura institucional que estableció Washington al final de la Segunda Guerra Mundial, y que favorecía su expansión global, se encuentran debilitadas o tienen menos poder. Entre ellas, se hallan el Consejo de Seguridad de la ONU, el Fondo Monetario Internacional

(FMI), el Banco Mundial, la Organización del Comercio Mundial y la OTAN.

Respecto de América Latina, Washington perdió peso en la Organización de los Estados Americanos (OEA). En la década de 1960 Estados Unidos impuso su voluntad para suspender la participación de Cuba en esta organización. Seis décadas más tarde, ha perdido influencia, tiene más divergencias y ha visto desafiada su autoridad por la creación de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA).

La segunda se relaciona con la diversidad de intereses de los actores no estatales estadounidenses. Desde la década de 1980 el proceso de la globalización generó, paradójicamente, una debilidad del Estado frente a las corporaciones multinacionales con base en Estados Unidos. Muchas de ellas tienen intereses que no coinciden con el Estado. Esto ha quedado en evidencia en el choque entre sectores empresariales y la Administración Trump sobre su guerra comercial con China y la presión sobre México para tener mejores términos de intercambio comercial y que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador no deje pasar a emigrantes provenientes de América Central.

También, entre los actores no estatales se encuentran los medios periodísticos que se han multiplicado y diversificado, rompiéndose el considerable consenso y alianzas que había entre ellos y los gobiernos durante la Guerra Fría. Igualmente, organizaciones no gubernamentales y diferentes iglesias e instituciones filantrópicas estadounidenses operan de forma diferente a la política oficial para la cooperación al desarrollo.

El tercer factor se refiere al papel del Congreso de Estados Unidos. La mayor parte de los congresistas están más interesados en contentar a los electores en sus estados que en la política internacional. El Congreso se paraliza al aferrarse a inercias y a políticas marcadas por la cautela o, generalmente, por el enfrentamiento entre demócratas y republicanos.

Obama tenía interés en situar a su país en un nuevo multilateralismo, pero la mayor parte de los congresistas bloquearon sus iniciativas en terrenos como derechos humanos, medioambiente y control de armas (para uso doméstico y acuerdos internacionales). En el caso latinoamericano, Obama no pudo cerrar la base de Guantánamo ni acabar con las sanciones a Cuba. Para Trump, los representantes y senadores republicanos en el Congreso son los guardianes de sus políticas más conservadoras.

A estos factores se suman, primero, las diferentes fracturas internas del país: desigualdad, pobreza, disfunciones políticas, racismo, tensiones

alrededor de la identidad blanca frente a la población negra, latina y musulmana, decadencia de infraestructuras y falta de cobertura de salud para millones de personas, entre otras cuestiones (Aguirre, 2017). Las caóticas respuestas a las crisis del huracán Katrina (2005) y el virus COVID-19 (2020) son muestras de esa deficiente infraestructura.

Segundo, la paradoja militar. Pese a su gran poderío, desde la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos no ha tenido ninguna victoria militar. En Vietnam, Iraq y Afganistán no logró sus objetivos políticos. Más aún, los tres fracasos generaron consecuencias indeseadas, como la confrontación entre Camboya y Vietnam, la destrucción del Estado Iraquí y la creación del Estado Islámico y el control casi total de Afganistán por parte de los talibanes. En los tres casos fallaron tanto los proyectos contrainsurgentes como de construcción del Estado.

En la década de 1970 comenzaron los problemas para la hegemonía de Estados Unidos. Washington no pudo imponerse en Vietnam y sufrió el impacto del aumento del precio del petróleo. Europa Occidental y Japón ganaron peso económico, tecnológico y comercial mientras que Estados Unidos se había endeudado por el inmenso gasto militar que le supuso la guerra en el sudeste asiático y la competencia con la antigua Unión Soviética.

Con la desaparición de la URSS y el final de la Guerra Fría se especuló con que Estados Unidos sería la única potencia global de un mundo liberal. Esa hipótesis fue desmentida por la incapacidad de Washington de controlar las dinámicas en diversas partes del mundo junto con el ascenso de las potencias emergentes. La crisis interna y el ascenso de otros países cambiaron las relaciones de poder. Cuando Obama llegó a la presidencia, Estados Unidos era la potencia más grande en un mundo multipolar, pero ya no tenía la capacidad de imponer sus intereses y voluntades como en décadas atrás.

Del intervencionismo a la estabilización

La expansión fronteriza de Estados Unidos desde el principio del siglo XIX, impactó sobre América Latina con la incorporación de California, Nuevo México y otros futuros estados y parte del Caribe en unos casos por compra a los imperios español y francés y en otros mediante la fuerza contra México. A medida que los imperios europeos perdieron poder entre la Primera y final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos les sustituyó en el papel de potencia hegemónica en la región y pasó a tener un fuerte peso a través de influencia política sobre gobiernos, alianzas con las élites y fuerzas armadas, intervenciones militares, inversiones y préstamos.

En el curso de la Guerra Fría la región se vio afectada por el dominio estadounidense, que practicó intervenciones militares directas (por ejemplo, República Dominicana en 1965) y conspiró para derrocar gobiernos que le resultarían peligrosos para sus intereses. Washington presionó para que se ilegalizaran los partidos comunistas en la región mientras que el sindicalismo anticomunista estadounidense establecía sus alianzas con sindicatos locales.

A partir de la Revolución cubana (1959) y el surgimiento de una serie de movimientos de guerrillas en Guatemala, Venezuela, Argentina, Bolivia, Colombia, Brasil y Uruguay, entre otros países, Washington forjó fuertes alianzas con las fuerzas armadas locales, ejecutó planes de contrainsurgencia urbana y rural y colaboró en golpes de Estado como el de Chile en 1973. Desde Washington los movimientos nacionalistas eran considerados comunistas, y combatidos en el juego de “suma cero” de la Guerra Fría.

Esa situación de hegemonía se mantuvo, con mayor y menos intensidad según los países, hasta finales del siglo XX. A partir de entonces, coincidiendo con la crisis interna y de creciente legitimidad internacional, y la atención orientada hacia otras partes del mundo, América Latina perdió peso en el interés estratégico de Washington. En 2008 un informe del *Council on Foreign Relations* indicó:

La era de los Estados Unidos como la influencia dominante en América Latina se ha terminado. Los países en la región no solamente son más fuertes, sino que han ampliado sus relaciones con otros, incluyendo a China e India. La atención de los Estados Unidos se ha centrado en otras partes en los últimos años, particularmente por los desafíos que plantea Oriente Medio. El resultado es una región que está modelando su futuro de forma diferente a como fue su pasado (Council on Foreign Relations, 2008).

El interés por controlar el conjunto de la región se fue volviendo particularizado. Después de la intervención de la Granada en 1983, haber auspiciado la guerra por delegación de la *contra* en Nicaragua y la operación de captura del general Manuel Antonio Noriega en Panamá (1989), las intervenciones militares directas tendieron a desaparecer y cambiaron de intención. En 1994, la operación militar de Estados Unidos en Haití estuvo orientada a frenar la inestabilidad que había causado el derrocamiento del presidente Jean-Bertrand Aristide y detener la emigración hacia Florida.

Las tropas estadounidenses derrocaron a la junta liderada por Joseph Raoul Cédras y permitieron el retorno al poder de Aristides. En 1995, fueron sustituidas por una fuerza de paz de las Naciones Unidas

(UNMIH en sus siglas en inglés), también liderada por Estados Unidos, antecesora de la misión de la ONU (MINUSTAH) que se estableció en 2004, liderada por Brasil con fuerte presencia de otros países latinoamericanos.

Haití es un símbolo de la transición de las intervenciones de Washington contra gobiernos y movimientos de izquierdas a operaciones y acciones políticas para promover la estabilidad, preferentemente democrática, y frenar la migración.

En el curso de la presidencia de George W. Bush la política exterior de Estados Unidos se centró en Oriente Medio y Asia suroriental. América Latina descendió entre las prioridades, aunque desde Washington se siguió prestando especial atención a Colombia, donde se financió con 10.000 millones de dólares (entre el 2000 y el 2016) al Plan Colombia para, inicialmente, combatir el narcotráfico y, a partir de 2001, a las guerrillas, particularmente a las FARC. El Estado colombiano recibió ayuda militar masiva y sofisticada, parte de ella encubierta, que le facilitó modernizar sus fuerzas armadas. Esto, unido a una serie de reestructuraciones en esas fuerzas, le permitió asestar duros golpes a los mandos de las FARC (Pizarro, 2018: 182-189 y Priest, 2013).

El gobierno de Obama continuó la política de transición hacia una relación menos intervencionista, marcando una diferencia con los presidentes anteriores sobre la cuestión cubana. Sus prioridades fueron el crecimiento económico y la prosperidad, la seguridad y la gobernabilidad democrática. A la vez, puso más interés en Derechos Humanos y la protección ambiental.

La Administración Obama estableció acuerdos económicos con la región, especialmente el Acuerdo Trans-Pacífico que incluye a Chile, Perú y México. Por otra parte, y en el marco de promocionar la gobernabilidad democrática, apoyó los esfuerzos de anticorrupción de Naciones Unidas en Guatemala. Pero, en 2009, la Casa Blanca no condenó el golpe de Estado ni las subsiguientes violaciones de Derechos Humanos en Honduras. Poco después, el Pentágono negoció el acceso de Estados Unidos a siete bases militares en Colombia.

La apertura de relaciones diplomáticas con Cuba fue un paso muy importante para dar por terminado un largo episodio de la Guerra Fría proyectado en la región. Se inició la cooperación entre los gobiernos de La Habana y Washington, por ejemplo, permitiendo la movilidad entre ciudadanos de los dos países y la cooperación en el Caribe sobre narcotráfico y asistencia humanitaria a Haití (Bill Chávez, 2019).

De especial relevancia fue el apoyo al proceso de paz colombiano entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC. Estados Unidos no intervino en la negociación, facilitada por Noruega y llevada

a cabo en La Habana, pero no la obstruyó. Cuando ya estaba avanzada, Obama designó a un representante especial y el entonces secretario de Estado, John Kerry, se reunió con las FARC en Cuba pese a que esta organización armada formaba parte de la lista mundial de grupos terroristas del departamento de Estado.

La presión comercial y China gana posiciones

Desde el inicio de su mandato, Trump no mostró interés especial por América Latina. En 2018, el Departamento de Estado indicó que las prioridades hacia esa región serían fomentar el crecimiento económico y la prosperidad; promover la seguridad y favorecer la gobernabilidad democrática. Estas líneas coincidían con la política de Obama. Sin embargo, pronto emergió otra realidad.

En el plano económico, Washington se ha limitado a forzar a Canadá y México a renegociar los términos de intercambio del *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) y a cortar la ayuda al desarrollo a una parte de América Central. Por otro lado, en 2017, ordenó la salida de Estados Unidos del Acuerdo Trans-Pacífico que incluye a México, Chile y Perú.

Estados Unidos es un importante socio comercial para la región –mantiene acuerdos de libre comercio con once países del continente– y contabiliza aproximadamente el 33 % de las importaciones de mercancías de América Latina y el Caribe, y el 44 % de las exportaciones en la región. La mayor parte de este comercio es con México, que acumuló, en 2019, el 77 % de las importaciones estadounidenses de la región y el 61 % de las exportaciones hacia la misma.

En 2018, el gobierno estadounidense impuso tarifas más altas para las importaciones estadounidenses de una serie de productos fabricados con acero (25 %) y aluminio (10 %). Esto generó problemas en el comercio con países de la región. En mayo declaró a Argentina y Brasil exentos de estas tarifas a cambio de establecer un sistema de cuotas. Por su parte, México impuso tarifas extras sobre setenta y un productos importados de Estados Unidos. Trump tuvo que incluir a este país entre las excepciones y el gobierno mexicano levantó la medida (Congressional Research Service, 2020:18).

La Casa Blanca acusó también a México de vender a Estados Unidos más de lo que compra, argumentando que el desnivel se debía al NAFTA. El primer país exportó en 2019, bienes por 241.000 millones de dólares al segundo, y le compró por valor de 173.000 millones de dólares. Luego de meses de negociación, el nuevo acuerdo (denominado *United States, México and Canada Agreement - USMCA*) no supuso

cambios sustanciales, aunque posiblemente restrinja el flujo comercial entre los tres países. Por otra parte, gracias a enmiendas propuestas por el Partido Demócrata contiene una serie de ventajas para los trabajadores mexicanos, pero da más poder a las empresas mineras canadienses y estadounidenses para operar con menos restricciones medioambientales (Pérez Rocha, 2020 y Sinclair, 2020).

Pero el nuevo acuerdo le sirvió a Trump para eliminar legislación sobre medio ambiente y vincularlo con la migración mexicana, argumentando que había impuesto la defensa de los intereses de Estados Unidos. Las presiones de Estados Unidos a México alteraron las cadenas de producción y comercio a ambos lados de la frontera durante semanas en 2019, antes que López Obrador aceptase poner controles a la migración centroamericana y mexicana.

Las maniobras comerciales con América Latina no benefician a Estados Unidos en la competencia global que tiene con China. La Estrategia de Defensa Nacional de 2018 definió a China y otras grandes potencias como los mayores desafíos para el país. Mientras que en 2019 el secretario de Estado Mike Pompeo criticaba a Beijing por sus crecientes inversiones y relaciones con gobiernos latinoamericanos, la diplomacia china estrechó sus lazos con Colombia, Argentina, Brasil y Chile. Una serie de países ya han firmado para ser parte de la *Chinese Belt and Road* o nueva “ruta de la seda”. En la última década, las relaciones comerciales entre China y la región se han multiplicado por veinte, y en 2018, se convirtió en el segundo socio comercial de la región, por detrás de Estados Unidos (Koop, 2019).

China ha sido un gran comprador de soja de la región, pero actualmente está diversificando sus inversiones tanto en el sector agrícola como en infraestructuras y producción industrial. Para los gobiernos y los actores económicos de la región, la asociación con China o Washington, países europeos, India, Turquía o Irán depende de quien ofrece las mejores condiciones, y menos de la ideología, como ocurría durante la Guerra Fría.

El pragmatismo de Beijing y los gobiernos de la región es particularmente visible en las relaciones de China con Brasil y Colombia. El presidente Jair Bolsonaro tiene grandes afinidades con Donald Trump, pero eso no ha impedido que China haya superado a Estados Unidos en ser el principal socio comercial de Brasil. Las muy estrechas relaciones de Colombia con Estados Unidos tampoco han ido en contra de que el gobierno de Iván Duque profundizase durante 2019, las relaciones con el país asiático. Este construirá el metro de Bogotá y otras obras de infraestructura, comunicaciones, energías renovables, minería, además de abrir vuelos directos entre los dos países.

La migración

Las migraciones son cruciales en las relaciones presentes y futuras entre Estados Unidos y América Latina. Durante la campaña electoral en 2017, Trump acusó a los inmigrantes mexicanos, centroamericanos y haitianos de ladrones y violadores como parte de su discurso populista, xenófobo y racista. Así preparó el campo para las políticas restrictivas que implementaría tanto para frenar la inmigración y las solicitudes de asilo como para expulsar a ciudadanos latinoamericanos que viven bajo diferentes estatus en Estados Unidos. El símbolo de su lucha contra la inmigración es la construcción de un “muro” entre México y Estados Unidos, que sería pagado por ese país vecino.

Desde que llegó a la Casa Blanca, Trump adoptó una serie de medidas para limitar la entrada de ciudadanos de origen musulmán, intentó revocar el *Temporary Protected Status* (TPS, en español: Situación de Protección Temporal) que el gobierno provee desde hace décadas a alrededor de 300.000 ciudadanos provenientes de países extranjeros: El Salvador, Haití, Honduras, Nepal, Nicaragua, Somalia, Sudan y Sudán del Sur, Siria, Yemen y Libia, afectados por gobiernos dictatoriales o catástrofes naturales, y expulsar a los hijos de inmigrantes que hayan nacido en Estados Unidos. Jueces de una serie de distritos han frenado, por el momento, la orden presidencial.

La migración fue un tema controvertido durante la presidencia de Obama, especialmente a medida que los republicanos y organizaciones como el *Tea Party* lo adoptaron como tema central de su política. Numerosos representantes y senadores demócratas consideraron que debían mostrarse firmes. En 2006, se aprobó la construcción de una valla (*fence*), apoyada por sesenta y cuatro representantes demócratas en la Cámara de Representantes y veintiséis en el Senado, incluyendo a los entonces senadores Barack Obama, Hillary Clinton y Joe Biden.

Obama autorizó incrementar las deportaciones, que llegaron hasta las 419.000 en 2012, descendiendo a 235.000 en su segundo mandato. Por otro lado, aprobó, en 2012, la *Deferred Action for Childhood Arrivals Executive Order* (DACA) (Orden Ejecutiva de Acción Diferida para Llegados Durante la Infancia) que permitió continuar en el país a los aproximadamente 700.000 hijos de inmigrantes nacidos en Estados Unidos pero cuyos padres habían entrado ilegalmente. Según la DACA, pueden renovar su residencia cada dos años. Se trata de la generación de inmigrantes denominados *dreamers* (soñadores).

En 2013, el Partido Demócrata presentó un proyecto de ley sobre seguridad fronteriza, oportunidades económicas y modernización del sistema migratorio que fue rechazado por la mayoría republicana después de una negociación entre los dos partidos y pese a que los

demócratas aceptaron incluir un anexo sobre reforzar y ampliar la barrera existente en la frontera, duplicar el número de agentes de la patrulla fronteriza y crear una vía para legalizar a muchos de los aproximadamente once millones de inmigrantes que vivían entonces ilegalmente en Estados Unidos, mientras no tuviesen causas legales en su contra.

La administración Trump comenzó, en 2017, a detener familias de inmigrantes que cruzaban ilegalmente la frontera. Aproximadamente 6000 menores fueron separados de sus padres al entrar en Estados Unidos desde enero de ese año, de acuerdo con una ley que no permite que haya menores en centros carcelarios. Al detener a sus progenitores, las autoridades destinaron a los niños y adolescentes a alberques para menores no acompañados, muchas veces improvisados. Durante anteriores presidencias, los menores permanecían con sus padres.

Según datos oficiales, en 2018, el gobierno detuvo a 69.550 niños inmigrantes que no iban acompañados de ningún familiar. Entre enero y septiembre de 2019 la cifra subió a 76.020 (Qiu, 2018). Presionado por Estados Unidos, el gobierno mexicano detuvo en el mismo período a 40.500 menores (Villegas, 2019). Al final de 2018, alrededor de 190 menores permanecían alejados de sus padres, en varios casos perdieron el contacto con ellos.

El gobierno ha creado una grave y caótica situación humanitaria, violando leyes de los Estados Unidos y el Derecho Internacional Humanitario. Miles de inmigrantes son detenidos, pero los jueces han prohibido mantener bajo custodia por más de tres semanas a familias con menores. Aun así, las dependencias están desbordadas y las autoridades liberan a centenares en Texas, Arizona y California sin proveerles dinero ni asesoramiento y, en muchos casos, sin datos sobre dónde están sus hijos.

Las cifras de la migración transfronteriza han bajado sustancialmente en los últimos años, y quienes entran al país lo hacen legalmente, sea como turistas, con visas temporales o solicitando asilo. Desde 2018 (especialmente en abril y octubre), miles de centroamericanos, muchos de ellos con niños, se han desplazado hacia México en caravanas con el fin de cruzar a Estados Unidos. La pobreza, falta de oportunidades laborales, violaciones de Derechos Humanos y la violencia les empuja hacia el norte.

Por otra parte, la expectativa de que el nuevo gobierno mexicano de López Obrador le acogiese de forma permanente o mientras esperan entrar en Estados Unidos, aumentó el número de personas y grupos familiares. De hecho, más personas que en 2018, no todos en caravanas, avanzaban hacia la frontera en 2019. La mayoría eran solicitantes de asilo.

Una profecía autocumplida de la Administración Trump es que a partir que comenzó a poner trabas al asilo político se ha incrementado el tráfico ilegal de personas desde México. Muchas de ellas terminan detenidas en México en miserables “ciudades de tiendas de campaña” (*tent cities*) por tiempo indefinido, y separadas de sus hijos. En los últimos meses de 2019, alrededor de 80.000 centroamericanos esperaban en esas condiciones.

Entre 1980 y mitad de los 2000 se registraron entre 1 millón y 1.6 millones de personas que entraron ilegalmente cada año por la frontera sur de Estados Unidos. En el año 2000, ingresaron entre 71.000 y 220.000 por mes. Desde entonces la cifra descendió sostenidamente. Sin embargo, desde que Trump impuso nuevas medidas restrictivas a las solicitudes de asilo y entradas legales, el tránsito ilegal ha subido de 20.000 a 40.000 personas al mes, según datos oficiales del Servicio de Fronteras.

En octubre de 2019, las autoridades fronterizas estadounidenses reportaron que desde enero habían impedido la entrada a casi un millón de potenciales inmigrantes. Esas personas quedaron esperando en México. Washington lanzó, en enero de 2019, los *Migrant Protection Protocols* (MPP, en español: Protocolos de Protección a los Migrantes). A partir de entonces, los solicitantes de asilo e inmigración deben procesar sus solicitudes en México para tener audiencia en Estados Unidos.

El gobierno de Trump también firmó “acuerdos de asilo cooperativo” (también conocidos como “terceros países seguros”) con Guatemala, El Salvador y Honduras. En abril de 2019, sólo el acuerdo con Guatemala era operativo y México no lo había firmado. Según esos acuerdos, Estados Unidos puede transferir inmigrantes que lleguen a la frontera estadounidense con la intención de solicitar asilo para que lo pidan en esos países. En muchos casos, esta es una condena a muerte para personas que, precisamente, han huido de las mafias y represión.

Por otra parte, las presiones de Trump, en mayo de 2019, sobre el gobierno de López Obrador para incrementar en un 25 % las tarifas arancelarias sobre los productos importados de México tuvieron efecto. Desde mitad de 2019, México usa sus fuerzas de seguridad para detener a inmigrantes centroamericanos y de otros países para que ingresen en su territorio, o los envía de regreso a América Central.

Para lograr que los tres gobiernos centroamericanos aceptaran ese acuerdo, el departamento de Estado suspendió la ayuda al desarrollo que reciben de Estados Unidos. Sin embargo, aunque lo aceptaron, en la propuesta de presupuesto del gobierno de Trump para 2021, se recorta en 18 % la ayuda para América Latina. Estos recortes afectarán en gran medida a programas para sectores pobres, consolidación del

sistema judicial y prevención de la violencia, justamente cuestiones que ayudarían a que menos gente quisiera irse de esos países, según la *Washington Office for Latin America* (WOLA, 2020).

En abril de 2020, la Administración Trump aprovechó la crisis del COVID-19 para iniciar la expulsión de solicitantes de asilo, migrantes y sus familias, y menores de edad no acompañados, mientras que aumentó el número de tropas, fortaleciendo la militarización de la frontera. La devolución de niños no acompañados viola las propias leyes de Estados Unidos, que les ofrecen protección cuando corren peligro de ser víctimas de tráfico de personas. Igualmente, han continuado las deportaciones a El Salvador, Honduras, Guatemala y México, sin tomar precauciones sobre sus estados de salud.

Las autoridades mexicanas y estadounidenses han anulado, además, los *Local Repatriation Agreements*. Esto lleva a que las personas que no son admitidas en Estados Unidos son depositadas en cualquier lugar al otro lado de la frontera, quedando a merced de los traficantes. Otros inmigrantes que han logrado entrar en Estados Unidos son retenidos en centros sin condiciones sanitarias ni el espacio para mantener la distancia de seguridad que requiere la crisis del COVID-19. Entre tanto, se continúa con la construcción del Muro en zonas medioambientales protegidas (Isacson, 2020).

Seguridad y “guerra contra las drogas”

Para la Administración Trump la seguridad significa, en primer lugar, “la guerra contra las drogas” desde la perspectiva de cooperar con casi todos los gobiernos de la región (venta de armas, entrenamiento, formación) para combatir el crimen organizado, reducir la producción de droga, e interceptar los canales de exportación. También le presta atención combatir a las mafias en América Central y México. Pero el programa de ayuda militar a esta zona del mundo es mucho menor que la destinada a Oriente Medio y África (Isacson and Kinosian, 2017).

Migración y drogas conducen a fortalecer las relaciones militares, especialmente con Colombia y México, y a presentar a la migración de América Latina y el Caribe como un problema de seguridad para Estados Unidos, pese a que no hay datos que indique su vinculación con el terrorismo. Estados Unidos tiene una serie de acuerdos de cooperación militar como la Iniciativa de Mérida (con México), la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI) y la iniciativa de Seguridad para la Cuenta del Caribe (CSI), además de ser miembro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en 1947. Este tratado fue reactivado con Colombia y Estados Unidos, y apoyado por una serie de países de la región, en 2019, para

que pudiese servir como justificación para una eventual operación militar combinada en Venezuela.

Durante el final del gobierno de Juan Manuel Santos, la Administración Trump presionó para que Colombia volviera a utilizar la fumigación de cultivos de coca. Estos habían sido suspendidos por Santos en 2015, debido al impacto que tiene sobre la salud pública y el medioambiente, a la vez que el Acuerdo de Paz de La Habana (2016) con las FARC contemplaba un programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. La llegada al poder, en agosto de 2018, de Iván Duque, candidato del derechista Centro Democrático, aceleró la presión de Washington. Trump elogió a Duque al principio, pero luego le criticó por no hacer lo suficiente, refiriéndose a la fumigación. Entre tanto, Colombia alcanzó muy altos niveles de producción de coca mientras que organizaciones criminales y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se disputan los territorios y la producción de coca, que controlaba la FARC.

Pese a los reiterados análisis indicando que la fumigación no es la solución, ni lo ha sido en Afganistán y Colombia, el gobierno de Duque está dispuesto a usar esta técnica, combinándola con sustitución forzada y voluntaria, aunque a esta última no le destina los fondos previstos en el Acuerdo de Paz. La sustitución de cultivos necesita de planes de transición de largo plazo que combinen ayuda al desarrollo, provisión de infraestructuras y presencia del Estado (Felbab-Brown, 2020).

Respecto a otros puntos del Acuerdo de Paz con las FARC, el exembajador en Colombia, Kevin Whitaker, interfirió en la política nacional, apoyando abiertamente las objeciones que hizo el presidente Duque a la Justicia Especial para la Paz (el tribunal de justicia transicional) que estableció el Estado a partir del Acuerdo de La Habana.

En el caso mexicano, la colaboración de la Administración Trump es de continuidad, pero con más énfasis en tratar de limitar la masiva entrada de diferentes tipos de drogas a través de la frontera y cooperación con las fuerzas armadas para luchar contra las mafias locales. Las violaciones de derechos humanos contra la población civil denunciadas durante los gobiernos anteriores a López Obrador pusieron en cuestión la ayuda y entrenamiento provisto por Estados Unidos. Obama destinó fondos y esfuerzo a reformar el sistema de justicia mexicano.

Estados Unidos y México llevan muchos años cooperando contra el crimen organizado, con muchos jefes de las mafias neutralizados, pero pocos resultados exitosos en cuanto a dismantelar las organizaciones. Paradójicamente, la política militar del Estado mexicano, especialmente durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), de enfrentar a

las organizaciones criminales no las derrotó, sino que se multiplicaron y volvieron más violentas.

Desde 2016 hasta finales de 2017, Washington invirtió US\$ 2.900 millones en la lucha contra los carteles en México, aparte de US\$ 108 millones en el programa de informantes. La ayuda contempló reforma de la política y del sector de la justicia y controlar los movimientos ilícitos de dinero. La estrategia central ha sido apresar o matar a los jefes de los carteles (*kingpin strategy*, en inglés). Esta fue promovida por la Administración para el Control de Drogas (DEA, en sus siglas en inglés) desde la década de 1990 en Colombia y luego en México. Fue exitosa por el número de jefes presos o muertos, pero acarrió consecuencias indeseadas.

Diversas investigaciones muestran que, al descabezar a las organizaciones criminales, estas se fragmentan y reproducen, los mandos intermedios pugnan por el poder, y las dinámicas se vuelven más violentas. La falta de control de los líderes genera un vacío que produce más enfrentamientos. Entre tanto, se debilitan los esfuerzos del Estado en dismantelar las estructuras del crimen organizado.

La ofensiva del gobierno de Calderón (proseguida durante la presidencia de Enrique Peña Nieto) fue acompañada de acusaciones de violación de derechos humanos por parte del ejército contra la población civil. Por su lado, las organizaciones criminales incrementaron los asesinatos masivos y extrajudiciales, secuestros, extorsiones y desapariciones. Diversas comunidades que se organizaron militarmente para defenderse fueron, a la vez, cooptadas por los carteles de la droga. Con motivo de la matanza de miembros de una comunidad religiosa estadounidense en México, en 2019, Trump ofreció al gobierno mexicano enviar a militares de Estados Unidos a combatir con las mafias locales. Durante la campaña electoral ya había realizado este ofrecimiento (Aguirre, 2019).

Gobernabilidad autoritaria

Respecto de la gobernabilidad democrática, la Casa Blanca no muestra ningún particular interés en fortalecer los sistemas democráticos en la región. Al contrario, ha reforzado sus relaciones con las presidencias conservadora de Colombia y de ultraderecha de Brasil. Por otra parte, ha identificado a Cuba, Venezuela y Nicaragua como un triángulo de países “socialistas” a los que sancionar y presionar.

Con respecto a Cuba, el gobierno de Trump ha impuesto una serie de sanciones y medidas restrictivas para las relaciones de Estados Unidos y terceros países en nombre de violaciones de derechos humanos en

ese país. Entre ellas, restricciones a ciudadanos estadounidenses para viajar a Cuba, incluyendo cruceros de turismo y vuelos; restricciones a remesas desde Estados Unidos y sanciones a empresas de terceros países que hagan transacciones u operen con propiedades que fueron nacionalizadas por la revolución cubana.

Asimismo, impuso sanciones a los envíos de petróleo de Venezuela hacia Cuba y a la empresa cubana que se ocupa de este recurso. En el terreno financiero, Washington penaliza a operaciones que incluyan a Cuba y que se inicien o terminen en Estados Unidos. También ha negado el visado a funcionarios del gobierno cubano y a ciudadanos de terceros países (por ejemplo, España) que trabajen en empresas que operan en la isla.

En el caso venezolano, Trump ha impuesto sanciones a sus exportaciones de petróleo, reconoció en enero de 2019, junto con otro medio centenar de Estados, al opositor Juan Guaidó como presidente interino del país, ha usado la ayuda humanitaria como presión y ha sancionado a la empresa petrolera rusa Rosneft. En marzo de 2020, esta empresa dejó de operar y vendió sus activos a otra compañía también controlada por el gobierno ruso.

Trump lanzó varios mensajes sobre la posibilidad de usar la fuerza contra el gobierno de Maduro entre fines de 2018 y principio de 2019. Esa posibilidad fue aparentemente desechada. A continuación, Washington comenzó a apoyar las negociaciones entre el gobierno de Nicolás Maduro y la oposición, lideradas por Noruega. Este apoyo fue acompañado de presiones por parte de Washington que lograron paralizar las negociaciones.

La justicia estadounidense acusó, en marzo de 2020, a Maduro y a funcionarios de su gobierno de ser parte de redes del narcotráfico junto con las FARC. Por otra, ha presionado al gobierno de Caracas con despliegues navales del Comando Sur en el Caribe. Paralelamente, el secretario de Estado Pompeo ofreció levantar parte de las sanciones a cambio de un acuerdo de transición política entre el gobierno de Maduro y la oposición.

Esta política, que se mueve en direcciones diversas, ha generado expectativas y controversias en la región acerca de una intervención militar. A principios de 2019, el gobierno de Colombia daba por hecho, y apoyaba semioficialmente, una posible acción militar de Washington en Venezuela. Las divergencias entre miembros de la OEA, las advertencias de Moscú a Washington sobre las consecuencias de una intervención o un ataque aéreo (al estilo de los realizados en años anteriores sobre Siria), más el rechazo de Trump a implicar tropas en un conflicto complejo, llevaron a la Casa Blanca a abandonar la idea.

Una agenda para el futuro

Al igual que otras políticas de Trump, la que practica hacia América Latina y el Caribe está basada, de forma extremista, en tendencias presentes en la sociedad estadounidense: la idea de imperio, el racismo, la xenofobia, el miedo y odio a los inmigrantes y el rechazo a acuerdos multilaterales. Trump es un populista de ultraderecha que hace política para su base de aproximadamente 48 millones de votantes. No es un presidente que pretende gobernar para todos, sino sólo para los que le votan.

El presidente es, además, la cara más visible de una coalición no formal de ultraconservadores (empresarios, líderes religiosos, políticos, periodistas, líderes de opinión) que buscan dismantelar las estructuras del Estado liberal e imponer un régimen democrático en la formalidad electoral pero autoritario en las relaciones con los ciudadanos propios.

Para América Latina y el Caribe esta situación presenta muy serios desafíos. Como afirman Deciancio y Dalponte: “Una de las principales cuestiones que los países de América Latina tienen que entender rápidamente es que el interlocutor (Washington) no sigue estando interesado en difundir “valores Americanos”, promover la agenda multilateral, establecer alianzas de largo plazo, y ni siquiera mantener una fachada de (aparentes) acuerdos para beneficio mutuo” (Gill, 2020: 336).

La cercanía geográfica, la relación estrecha desde hace dos siglos, más el hecho que parte de la ciudadanía estadounidense sea *latina* y que las duras condiciones en sus países seguirán empujando a cientos de miles de personas a tratar de llegar a Estados Unidos, hacen inevitable que la crisis y declive de ese país impacte poderosamente sobre América Latina y el Caribe. Las formas del impacto de esta fase posimperial, las alternativas para no ser arrastrados, la identificación de aliados con quien trabajar dentro y fuera de Estados Unidos, son algunos de los campos de reflexión para el futuro inmediato.

Nota

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Adam Isacson y Wolf Grabendorff.

