



Gustavo  
Palomares  
Lerma

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.

Actualmente es profesor de la Escuela Diplomática de España, profesor de Relaciones Internacionales en la UNED y presidente del Instituto de Altos Estudios Europeos (IAEE). Ha publicado artículos en medios científicos y periodísticos españoles, estadounidenses y latinoamericanos. Especialista en el estudio del comportamiento y la política exterior de EE.UU. Destaca en este campo, sus trabajos sobre John Fitzgerald Kennedy.

Político  
internacionalista y  
catedrático europeo.



## Trump y una América Latina en transformación: DE LA POLÍTICA DE MURO A LA ESTRATEGIA DE SUSTITUCIÓN

Gustavo Palomares Lerma

### 1 *Estados Unidos y América Latina ante el actual desorden global*

La preocupación en toda América Latina por la llegada de Trump entra de lleno en el tema central del actual debate mundial y las dudas razonables, en este crucial momento, sobre la capacidad de adaptación por parte de los Estados Unidos bajo la nueva Administración. Será posible que el orden liberal imperante pueda sobrevivir –se pregunta Joseph Nye, *Foreign Affairs*, 2017<sup>1</sup>– ante esta tendencia irremisible al caos en donde los Estados Unidos de Trump no pueden, ni tampoco quieren, poner orden, pero en donde existen lazos históricos con vecinos y aliados, como es el caso de América Latina, que son difíciles de obviar. Como él señala,

probablemente estemos viviendo en todos los espacios globales un enfrentamiento entre populismo y globalización.

En el debate abierto existe una coincidencia respecto a la falta de elementos reguladores dentro de un sistema internacional en recomposición, calificado por Henry Kissinger como en “franco deterioro y en situación caótica” que debe organizarse de nuevo en “esferas regionales de influencia”<sup>2</sup> en donde América Latina ocupa un lugar destacado. Por otro lado, Zbigniew Brzezinski defiende la necesidad de frenar la influencia china y su expansión en regiones como el continente americano<sup>3</sup>. Finalmente, otros como Dominique Moïsi, echan de menos los elementos ordenadores del Congreso de Viena para plantear la necesidad de actores dispuestos a defender el

<sup>1</sup> Nye, Joseph. “Will the Liberal Order Survive?”. *Foreign Affairs*, January/February (2017): 1-20.

<sup>2</sup> Kissinger, Henry. *World Order*. New York Times Best Sellers; 2014 (2ª Ed. 2015): 36 y ss.

<sup>3</sup> Brzezinski, Zbigniew en entrevista a *El País*, 14 julio 2104.

Twitter: @GustaPalomares



Donald Trump dando la mano al presidente de México, Peña Nieto.

*statu quo* global<sup>4</sup>. En todos estos casos, la pregunta obligada en el momento actual es sobre la ficha que ocupará América Latina dentro del puzzle desordenado que supone el actual sistema internacional.

Señalan algunas posiciones, entre ellas la de Dominique Moïsi, que no es necesario buscar la inspiración en una nueva conferencia de Viena como la de 1815 para asegurar la necesidad de nuevos equilibrios reguladores por la vía de acuerdos. Puede ser con China, como señala Kissinger, e incluso con América Latina en donde ahora son competidores; o en triangulación con China, India y/o la UE; o con Rusia, en escenarios como Siria donde las negociaciones ya se han producido. En este nuevo tiempo, parece ineludible que el aliado en una región pueda ser el enemigo o el actor por contener en otra. De tal forma que China, rival económico y comercial en América Latina, es, a la vez, un aliado político y estratégico de primer orden en el cerco estadounidense al régimen de Maduro en Venezuela. Lo que parece cierto ante la situación actual es que esta nueva arquitectura

internacional requerirá mucha cintura y un buen *dribbling* político y diplomático que no resiste simplismos o lugares hechos y para el que no sabemos todavía si Trump, su secretario Tillerson y el grupo de generales reciclados puedan estar preparados.

Siguiendo otra línea de pensamiento referida a la aplicación de los modelos matemáticos a las Relaciones Internacionales tan en boga, algunos enfoques interpretan la llegada de Trump como otro elemento caótico del sistema en donde América Latina, por su proximidad y espacios de integración compartidos, puede sufrir –como ya lo está haciendo México con la política de muro– situaciones muy complicadas. Llegados al punto de aplicar la teoría del “caos creador” de la física cuántica al actual desorden del sistema internacional, según la cual un “atractor” como conjunto en el que todas las trayectorias cercanas convergen (Estados Unidos) puede hacer que las dinámicas imprevisibles presentes en un espacio (pudiera ser América Latina) tiendan hacia el orden incluso si son perturbadas. En estas

## *China, rival económico y comercial en América Latina, es a la vez un aliado político y estratégico de primer orden, en el cerco estadounidense, al régimen de Maduro en Venezuela*

situaciones, la única posibilidad creadora capaz de superar la inestabilidad permanente del sistema, viene del caos y de ese “atractor” internacional por medio de una nueva estrategia de marcos bilaterales que pudieran suplir en parte la tentación aislacionista en esta franca retirada de Trump del incipiente multilateralismo de la Administración Obama con América Latina.

### **2** *De la política de muro a la búsqueda de alternativas*

**L**a llegada de la Administración Trump y la política de muro –promesa de Trump de construir un muro en la frontera con México– renunciando al liderazgo estadounidense en la integración continental, económica, comercial y política, puede producir un gran efecto y distorsión en las dinámicas de cambio continental dentro de un ciclo medio. Existe una falta de claridad en el programa continental que se intenta

compensar con grandes gestos y declaraciones referidos a la vuelta atrás en sus relaciones con Cuba y/o a las condenas del presidente Maduro en franca deriva autoritaria. Los principales puntos del nuevo programa de gobierno de la actual Administración en su relación con América Latina suponen una vuelta a la dialéctica derivada de la Guerra Fría que pone a los Estados Unidos distante del avance decidido en el regionalismo integrador. Este proceso de marginalización es necesario valorarlo porque supone una pérdida significativa de su peso e influencia continentales.

Es interesante plantear el efecto que puede tener la nueva estrategia de retraimiento de la actual Administración en el proceso transformador de la fase actual, definido como de regionalismo posliberal en algunos casos o poshegemónico en otros. La superación de ese período histórico que vino caracterizado por el surgimiento de iniciativas que como el ALBA y la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), partían de presupuestos y visiones diferentes del período neoliberal abierto respecto a la integración regional. Parecen claras las diferencias institucionales y de todo tipo, pero es posible establecer unas características compartidas de este “regionalismo posliberal” que han permitido en la última década una vuelta a los presupuestos, intereses y objetivos políticos y sociales como base central de los esfuerzos integradores, frente a los objetivos económicos y de liberalización económica que caracterizaron la fase anterior. Esta visión trajo como consecuencia inmediata optar por modelos de desarrollo más amplios, más participativos y con mayor recorrido social que los derivados de la fase anterior.

Las dinámicas de cambio señaladas en este nuevo regionalismo en definición, especialmente la nueva configuración estratégica de los Estados Unidos en el continente después del previsible retraimiento en la apertura con Cuba, el ascenso en la condena y bloqueo a Venezuela, traerán consecuencias no solo en el ALBA, sino también en otros espacios de integración ya asentados que habían gestionado



la intersección entre las distintas sensibilidades presentes en el continente, especialmente en MERCOSUR y UNASUR, dando por hecho el impulso que la Administración Obama estaba dando a esta transformación del regionalismo continental.

Las amenazas de la Administración Trump de solicitar al Congreso de Estados Unidos la terminación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte las Américas (TLCAN) ante los pocos avances en su renegociación en la segunda ronda de septiembre de 2017 son el reflejo de la tensión que viven gran parte de los países latinoamericanos y Canadá ante la imprevisible posición de la nueva Administración. Todos ellos, individualmente y en conjunto, buscan alternativas para diversificar su dependencia del liderazgo de los Estados Unidos y compensar el coste de la retirada progresiva estadounidense de unas dinámicas económicas y comerciales que será necesario suplir con otros actores. Ahí juega un papel decisivo la voluntad creciente de China en sus relaciones con América Latina y de la UE por renovar su apuesta estratégica con los distintos espacios o bloques continentales de integración.

En esta estrategia de sustitución de la política de muro también se encuentra la Alianza del Pacífico, el organismo fundado en 2011 por México, Colombia, Perú y Chile que, ante el retraimiento de los Estados Unidos en su relación con los distintos espacios de integración, ha aprobado en la Cumbre de Santiago de Cali, la incorporación de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur en calidad de miembros asociados. Los cuatro países de la alianza, que tiene cerca de 225 millones de habitantes y el 35% del PIB de América Latina, intentan tomar nuevo impulso en un momento decisivo para la región, intentando llenar el espacio dejado por los Estados Unidos y convencidos que China es la gran alternativa.

Este efecto de la retirada progresiva de los Estados Unidos de los tableros integradores globales repercute en América Latina de forma significativa como lo demuestra la salida de los Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). Este ambicioso

acuerdo firmado en 2016 busca dar forma al mayor bloque económico del mundo y fue firmado en febrero de 2016 por 12 países, entre ellos Chile, México y Perú. Sin embargo, el acuerdo aún espera por su ratificación y el asunto no es nada fácil: se requiere el visto bueno de al menos seis de los países signatarios y estos deben representar al menos un 85% del PIB de los 12 combinados. En la práctica, eso significa que no podrá entrar en vigor sin el visto bueno de Estados Unidos y Japón, que juntos equivalen al 79% del PIB del bloque. Esta situación genera incertidumbre y enfado por los efectos que su no entrada en vigor puede suponer en las economías de los tres países latinoamericanos y también una pérdida muy importante para la economía estadounidense al perder un mercado al que podría exportar más de 150.000 millones de dólares en cinco años. Todos los países dentro del TTP buscan alternativas, pero existe un gran consenso: el único plan B que podría llenar con fuerza la retirada estadounidense del acuerdo, a través de tratados alternativos, es China.

### 3 En los brazos de China

Los últimos datos confirman una dinámica determinante para la región a tenor de las previsiones de la CEPAL que se ha ido apuntando en los últimos años, pero que el retraimiento de los Estados Unidos va a facilitar. En los últimos meses de 2017, China habrá sustituido a la Unión Europea como segundo socio comercial en América Latina. La llegada de Trump y su política de muro suponen el pequeño impulso necesario para echar a América Latina a los brazos de China. El gigante asiático es ya el principal aliado comercial de Brasil, Perú y Chile, y ocupa un lugar prioritario en la balanza comercial de Costa Rica, Cuba y Argentina.

El peso económico y comercial es parejo a su nivel de influencia en comparación con el de Estados Unidos y la Unión Europea. De acuerdo con el *Barómetro de las Américas* para



Donald Trump, presidente de los EE.UU. y Xi Jinping, secretario general del Comité Central del Partido Comunista de China.

### *China será el actor encargado de llenar el vacío integrador comercial, económico e inversor dejado por Estados Unidos*

datos de 2016-2017, el 63% de la ciudadanía latinoamericana considera que la influencia de China en la región es positiva y en torno al 61% opina eso mismo de la influencia estadounidense. Este mismo estudio señala que la percepción de dicha ciudadanía coloca a China por delante de Estados Unidos, la UE, Japón e India en su capacidad de influencia<sup>5</sup>.

La cooperación financiera también va a ser importante. Poco después de la visita del secretario de Estado Tillerson a Beijing en

octubre de 2017, antesala de la visita de Trump en noviembre, China ha declarado que en los próximos cinco años América Latina va a ser una región prioritaria en sus esfuerzos financieros. De momento, los préstamos chinos en los últimos cinco años han llegado a 94 mil millones de dólares; una cifra destacada si la comparamos con los 156 mil millones que aportaron por distintos conceptos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

China será por tanto el actor encargado de llenar el vacío integrador comercial, económico e inversor dejado por Estados Unidos. Pero no solo eso, también se coloca en un lugar estratégico político y diplomático en los dos viejos contenciosos avivados con fuerza en América Latina con la llegada de Trump: Cuba y Venezuela.

<sup>5</sup> *Barómetro de las Américas*, Universidad de Banderville para 2016-2017. Web.



## 4 Con Cuba y Venezuela: vuelta a empezar

Cuando el presidente Obama en su alocución de Navidad señalaba las nuevas relaciones con Cuba y con los distintos actores latinoamericanos como uno de los centros fundamentales de su reactivada política exterior, no podía imaginar que una victoria republicana podría llevar al traste el principal logro de dicha política exterior: la apertura de relaciones políticas y diplomáticas con Cuba, la posibilidad de avanzar progresivamente hacia el fin del embargo para acabar así con el máximo exponente de la dialéctica durante la Guerra Fría.

Todo parece indicar que la nueva política no revierte el acercamiento iniciado por Washington y La Habana en diciembre del 2014, sino que endurece sus términos. Principalmente, la nueva política impide cualquier transacción financiera con el Grupo de Administración de Empresas (GAESA), un conglomerado estatal cubano que, de acuerdo con Washington, beneficia directamente a altos jefes de las Fuerzas Armadas y alimenta sus prácticas corruptas. El apoyo a esta medida es determinante porque fuerza a los inversores extranjeros a entenderse directamente con los empresarios que tienen negocios en la isla sin intermediarios que puedan condicionar o desviar dichas inversiones. También lo es la vuelta por parte del actual presidente a la retórica de la violación de los Derechos Humanos en la isla, pero, sin embargo, nada hasta este momento, respecto a limitar la apertura progresiva de las respectivas fronteras y la posibilidad de que Cuba se transforme en el principal destino continental de los turistas estadounidenses propiciando la denominada Diplomacia Coppertone. Más de un cuarto de millón de estadounidenses visitó la isla en los primeros cinco meses del 2017, lo que representó un crecimiento de 145% frente a igual período del 2016, con lo que ello supone para la economía caribeña y el incremento del volumen de negocio para las empresas turísticas

## Más de un cuarto de millón de estadounidenses visitó Cuba en los primeros cinco meses del 2017, lo que representó un crecimiento de 145% frente a igual período del 2016

en la isla, dentro de ellas, algunas estadounidenses en un sector en el que el propio Trump tiene una parte de sus empresas bien posicionadas y con grandes planes de expansión en un futuro.

La llegada de la Administración Trump con un tono más beligerante dentro de un enfoque unilateral y mucho más armamentista, coincide con un paso más en la deriva autoritaria en el régimen bolivariano en Venezuela y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 2017, lo que ha supuesto una respuesta social en la calle de todos los partidos de la oposición y de la actual Asamblea Nacional de mayoría opositora.

La apuesta clara de Mauricio Macri en los últimos años respecto a la no vinculación de Venezuela a MERCOSUR, ante los avances progresivos en las modificaciones internas en Venezuela y el deterioro en las condiciones sociales y de abastecimiento en ese país, propició un consenso amplio, también de Brasil, Uruguay y Paraguay, para el cese de los “derechos inherentes” de Venezuela como Estado miembro del MERCOSUR. Las posiciones denominadas bolivarianas dentro de esta Organización en los últimos años, habían condicionado sobremanera los avances de liberalización interna en el establecimiento de un mercado común y de

forma paralela, las relaciones de este Mercado Común del Sur con los Estados Unidos, más aún con la llegada de Trump y las presiones estadounidenses en los marcos continentales respecto a la necesidad de medidas políticas, económicas y comerciales frente al régimen de Maduro.

La proclamación del abandono de la OEA por parte de Venezuela en abril de 2017 supone un paso más en la radicalización del régimen venezolano pero también en el enfrentamiento ideológico continental, teniendo en cuenta que hay un grupo de países que apoyan las tesis bolivarianas frente a la oposición venezolana y frente a los Estados Unidos, como es el caso del ALBA y que puede provocar una dura discusión en la CELAC en la próxima Cumbre a desarrollar en los próximos meses.

## 5 Conclusiones

La llegada de Trump con su nacionalismo populista y sus tentaciones aislacionistas llegan en un momento en donde América Latina afronta cambios que pueden suponer transformaciones significativas del regionalismo imperante y de los distintos espacios de integración, especialmente en la Alianza del Pacífico, el ALBA, la CELAC y UNASUR.

La amenaza de retirada de los Estados Unidos de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá, coinciden con avances significativos en el marco multilateral continental especialmente en el Eje Pacífico y con cambios internos que se van consolidando en países como Argentina y Brasil. Los enfrentamientos regionales a causa de la deriva autoritaria de Venezuela, las próximas consultas electorales en Chile, Honduras, México o Colombia, así como las dudas respecto al nuevo papel de Cuba en sus relaciones continentales tras el cambio de postura en Washington, pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental en donde la nueva Administración

estadounidense ocupa un lugar determinante para acelerar unos procesos o paralizar otros.

Todas estas transformaciones significativas en América Latina tanto con cambio de gobiernos, nuevos equilibrios políticos internos, como nuevos acuerdos y modificaciones dentro de los distintos espacios de integración, encontrarán definición a lo largo de los próximos meses y afectarán a la estructura, equilibrio y dinámicas de regionalismo que en este momento se encuentra en definición. La nueva política continental por parte de la Administración Trump se encuentra en estos meses en definición –siguiendo el ritmo lento y en parte improvisado de la nueva Administración– pero condiciona de forma nuclear a esos nuevos procesos y equilibrios que afectarán a la geometría y estructura de las dinámicas internas e internacionales políticas, económicas y comerciales continentales; también al peso de otros nuevos actores que entran con fuerza en la región, como es el caso de China y de otros socios asiáticos, así como la respuesta de otros actores históricos como es la Unión Europea, ante estas nuevas realidades.

Puede decirse que la llegada de Trump ha producido el choque entre dos procesos en América Latina: el que podríamos denominar síndrome de la política de muro, renunciando al liderazgo estadounidense en la integración continental, económica, comercial, política y militar, que buscaba la Administración Obama con la denominada “Doctrina Kerry” y, frente a este, un proceso para un cierre de ciclo interno y la definición de un nuevo tipo de regionalismo continental que en este momento originario es difícil de calificar. Todo ello, conlleva una nueva definición del equilibrio histórico interno continental y también del existente entre los distintos actores determinantes en América Latina, especialmente del nuevo papel de los Estados Unidos. Y todo ello, dentro de la discusión actual académica internacionalista respecto a la falta de orden y la estructura variable en el sistema internacional y de si los Estados Unidos de Trump tendrá la suficiente voluntad y habilidad para gestionar esa nueva responsabilidad global.