

El gobierno de Barack Obama y América Latina*

Jean-François Prud'homme

Al igual que en otras partes del mundo, las elecciones presidenciales de Estados Unidos, en 2008, fueron seguidas muy de cerca en toda América Latina. Es probable que lo anterior resultara un poco más evidente que en otras ocasiones, debido al sentimiento, profundamente arraigado, de que el destino de la región está estrechamente vinculado con la política interna de la superpotencia del hemisferio.

Por otro lado, cada vez hay más conciencia del significado de que Estados Unidos no sea sólo una potencia regional, sino global. Después del 11 de septiembre de 2001, los latinoamericanos tuvieron la sensación de haber desaparecido de la agenda estadounidense en materia de política exterior y de que la región había sido abandonada por la administración Bush. En cuanto las obligaciones y responsabilidades de Estados Unidos en el mundo así lo exigen, América Latina desciende, fácilmente, en la lista de prioridades de la política exterior estadounidense. Algo similar ocurre cuando los temas urgentes de índole nacional hacen que la Unión Americana se vuelva más introspectiva. Consecuentemente, excepto cuando surgen situaciones conflic-

* Título del artículo en inglés "The 2008 United States Presidential Elections and Latin America". Traducción de María Teresa Martínez.

tivas o urgentes al sur, el conjunto de las relaciones con dichos países queda subsumido dentro la estrategia de seguridad nacional estadounidense.

En suma, al finalizar la administración Bush prevalecía un sentimiento creciente de que Estados Unidos podía estar sin América Latina siempre y cuando no hubiera crisis en la región; de que la mayoría de los asuntos en las relaciones hemisféricas no encontrarían soluciones inmediatas, y de que la situación actual era un estatus conveniente.

La designación de Barack Obama, aunque muy bien recibida en todo el continente, no parece plantear cambios espectaculares a las circunstancias presentes. Al igual que en el resto del mundo, esta candidatura fue abrumadoramente más popular en América Latina que la del señor McCain. La elección del candidato demócrata representó un factor de esperanza en el nivel simbólico al prometer un enfoque diferente en la política exterior de Estados Unidos, sobre todo, en comparación con la ejercida por el presidente Bush respecto del subcontinente. Sin embargo, al entrar en temas concretos es difícil que dicho cambio simbólico se pueda traducir, de manera inminente, en políticas que beneficien ampliamente a América Latina.

Dicho lo anterior, y antes de examinar en detalle la agenda de política exterior de Estados Unidos, en lo relativo a la situación latinoamericana, es conveniente hacer una precisión. En un intento por evaluar las relaciones internacionales, puede ser engañoso considerar a América Latina como un todo, especialmente si nos estamos refiriendo al conjunto de los países americanos al sur de Estados Unidos. Conviene recordar que estamos hablando de 32 naciones con diferencias de tamaño, población y poder económico y político, así como gobiernos con orientaciones ideológicas diversas. Para los propósitos de este artículo, y con objeto de considerar los temas prominentes de las relaciones bilaterales, haré una distinción entre los vecinos geográfi-

camente cercanos de Estados Unidos (México, Centroamérica y el Caribe), cuyas políticas interiores están más estrechamente vinculadas con dicho país, y las naciones sudamericanas. Antes de entrar en materia, considero pertinente hacer algunas anotaciones sobre la posición del gobierno de Bush hacia América Latina y las referencias a esta región durante la campaña del señor Obama.

La administración Bush y América Latina

Al principio de su administración, el presidente George W. Bush colocó a América Latina a la cabeza de su agenda de política exterior y declaró que la región sería una prioridad para Estados Unidos. De conformidad con el espíritu de la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1995, Bush planteó completar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para 2005, así como la conveniencia de extender la asociación económica y resolver los problemas migratorios y de tráfico de drogas.¹ En forma simbólica, Vicente Fox, recientemente electo presidente de México, fue el primer jefe de Gobierno extranjero invitado a una cena de Estado en la Casa Blanca, el 6 de septiembre de 2001. En ese entonces, el nuevo presidente de Estados Unidos declaró también que México era uno de los más importantes aliados de su país.

Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre y la subsecuente reacción del gobierno estadounidense cambiaron el panorama. Tal como escribió Jorge Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores de México:

George W. Bush elevó enormemente las expectativas cuando tomó posesión y anunció que haría de la relación con América

¹ Peter Hakim, "Is Washington Losing Latin America?", en *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 1, enero-febrero de 2006, p. 40.

Latina, en general, y con México, en particular, una prioridad. Mantuvo su promesa durante siete meses y medio —hasta el 11-S, cuando Estados Unidos, con justa razón, concentró toda su energía y atención en al Qaeda y en Iraq—. Lo que es menos comprensible es que esta situación durara siete años.²

Analistas y políticos comparten, en gran medida, esta percepción. A lo largo de América Latina, la idea de que Washington había perdido interés en la región fue repetida como un *leitmotiv* hasta el final de dicha gestión.

Tal apreciación resultó un poco injusta, dado que el presidente Bush fue el mandatario estadounidense que más visitas hizo a América Latina; aun cuando las negociaciones del ALCA fracasaron, su administración celebró acuerdos de libre comercio con Chile, Centroamérica, República Dominicana y Perú, sin contar que los correspondientes tratados con Colombia y Panamá están a la espera de ser ratificados por el Congreso; Bush destinó considerables recursos a la lucha contra el tráfico de drogas en Colombia (Plan Colombia) y México (Iniciativa Mérida), y al final de su mandato, también presentó al Congreso una iniciativa global —aunque poco exitosa— para hacerle frente al tema de los migrantes indocumentados. Como resultado de su “aparente negligencia hacia América Latina”, Bush fue el presidente que menos interfirió en los asuntos internos latinoamericanos.

No obstante todo lo anterior, en el Continente prevalece la idea de que durante la administración Bush no hubo interés en América Latina. Más aún, por lo que se refiere a la forma de lidiar con los asuntos globales que caracterizó al gobierno del republicano, la oposición fue general. Por ejemplo, incluso dos

² Jorge G. Castañeda, “Morning in Latin America: The Chance for a New Beginning”, en *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 5, 2008, p. 126.

de los gobiernos latinoamericanos más amistosos de Estados Unidos —Chile y México— que representaron a América Latina ante el Consejo de Seguridad de la ONU en 2002, se opusieron a la intervención estadounidense en Iraq. Esa percepción de abandono, por un lado, y de oposición a una visión particular de los asuntos globales, por el otro, es la que alimenta el contexto en contraste con el cual será juzgada la política de Barack Obama hacia América Latina.

Barack Obama y América Latina

En América Latina, al igual que en el resto del mundo, la candidatura de Barack Obama fue sumamente popular, debido a que ofreció un cambio en la imagen de Estados Unidos ante el mundo. Durante su campaña, sin embargo, el candidato dijo poco sobre América Latina. En contraste con su oponente, el senador John McCain, Obama no había visitado la región y no dio muestras de saber mucho acerca de sus problemas.³ Es posible conocer sus opiniones sobre América Latina en un discurso pronunciado en Miami, el 23 de mayo de 2008, y en el documento “A New Partnership for the Americas” (Una nueva sociedad para las Américas), que forma parte de su plataforma electoral.⁴

El documento de la campaña gira en torno de la idea de que la administración Bush descuidó América Latina, y plantea el propósito de “reestablecer el liderazgo [de Estados Unidos] en el hemisferio”. Está organizado alrededor de tres objetivos espe-

³ Andrés Oppenheimer, “Memo al presidente”, *Informe Oppenheimer*, *El Nuevo Herald*, 10 de noviembre de 2008, en <http://www.elnuevoherald.com/andresoppenheimer>.

⁴ Se puede consultar el discurso en http://barackobama.com/2008/05/23/remarks_of_senator_barack_obama_68.php, y el documento en http://obama.3cdn.net/ef480f743f928baca9_kOtmvvt7h.pdf.

cíficos: *libertad política / democracia, libres de temor / seguridad y libres de carencias / oportunidad*. En esencia, la visión de Obama no difiere en mucho respecto de las prioridades y los programas establecidos durante el gobierno de su predecesor; si acaso, la mayor diferencia reside en el tono.

El texto subraya el peso de conferir mayor relevancia a las relaciones diplomáticas con América Latina mediante la reintegración de un enviado especial para las Américas —el cargo había sido eliminado en 2004— y el fortalecimiento del cuerpo diplomático encargado de la región.

El objetivo de *libertad política / democracia* consiste en apoyar la democracia enfatizando que ésta comienza en casa, es decir, someter a Estados Unidos a los mismos estándares exigidos a otros, hacer que la retórica coincida con los hechos e impulsar a la sociedad civil en América Latina.

El segundo objetivo, *libres de temor / seguridad*, podría alcanzarse desarrollando asociaciones regionales sobre delincuencia y seguridad, así como una estrategia —con miras tanto al norte como al sur— en contra de la criminalidad en la región; apoyando la cooperación en materia de seguridad en la frontera; enfrentando a los cárteles de la droga mexicanos; promoviendo la seguridad y combatiendo las drogas en Colombia, y respaldando la aplicación de las leyes nacionales y los programas de rehabilitación en Estados Unidos con la finalidad de reducir la demanda interna de estupefacientes.

Por último, el objetivo relativo a la *liberación de carencias / oportunidad* abarca diversas políticas, tales como duplicar la ayuda externa (al mundo, no sólo a América Latina); alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio establecidos por la ONU; combatir la corrupción; plantear la reestructuración de la deuda externa de los países en desarrollo; apoyarse en los acuerdos comerciales para hacer extensivos a todo el mundo los mejores estándares laborales y ambientales, y reformar el sistema de inmigración.

Muchos de estos asuntos derivan de los principios de política exterior de Estados Unidos hacia el mundo en desarrollo, en general, o bien responden a necesidades internas. En tal sentido, sería difícil sostener que constituyen el plan detallado de acción para una política latinoamericana específica. En términos de prioridades, estas políticas no son muy distintas de las ya existentes respecto de América Latina. Podría haber un énfasis sutil en el reconocimiento de valores éticos más universales y la responsabilidad de Estados Unidos en los asuntos globales. Como se indicó anteriormente, para beneficio del presidente Obama, sus políticas serán juzgadas en el contexto de la aparente negligencia de la administración Bush hacia América Latina.

Sin embargo, en la posición del candidato demócrata había dos importantes temas que hubieran podido generar preocupación en algunos círculos latinoamericanos: comercio y migración. La plataforma electoral del actual presidente de Estados Unidos menciona su oposición a los acuerdos comerciales que no incluyen requisitos estrictos en términos de derechos laborales y normas ambientales. Manifestó explícitamente su voto en contra de la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, “que incumple esos importantes parámetros” (estándares laborales y ambientales), su oposición al Tratado de Libre Comercio con Colombia y su postura a favor de reabrir las negociaciones del TLCAN. Las promesas de campaña de Obama son consistentes con su registro de votación en el Congreso en torno de los temas comerciales.⁵ En muchos países latinoamericanos, los estándares laborales y ambientales de Estados Unidos son percibidos, frecuentemente, como medidas proteccionistas encubiertas.

⁵ “Changing the Rules”, en *The Economist*, 4-10 de octubre de 2008.

Hasta la fecha, el balance del gobierno Obama en la materia muestra una ambigüedad que se acerca más bien al *statu quo ante*. No se ha vuelto a hablar del tema de la reapertura de negociaciones del TLCAN, pero no se renovó el programa piloto de acceso de camiones de carga mexicanos al territorio norteamericano contraviniendo disposiciones del mismo tratado; no hubo avances en el proceso de aprobación de los tratados de libre comercio con Colombia y Panamá, y se mantuvieron las tarifas altas a la importación del etanol brasileño, sólo por mencionar algunos de los temas de la agenda comercial entre Estados Unidos y los países latinoamericanos.

En materia de inmigración, el candidato Obama respaldaba una reforma integral que podría representar para los trabajadores indocumentados una “ruta hacia la ciudadanía” y prometía hacer de ella una prioridad durante su primer año en el poder.⁶ No obstante, al igual que en 2007 (en las discusiones en el Congreso alrededor de la ley de reforma migratoria), se oponía al establecimiento de programas de trabajadores huéspedes, especialmente en áreas con un alto nivel de desempleo. Conviene mencionar que 66% de los llamados hispanos (10.5 millones de votantes) sufragaron a favor de Barack Obama. Las organizaciones de migrantes hispanos exhortaron a una movilización para el día posterior a la toma de posesión del presidente electo con objeto de promover una nueva reforma migratoria.

A seis meses del inicio de su gobierno, el presidente de Estados Unidos ha expresado su intención de abordar, de frente, el tema de la política migratoria en su país. Aun si todavía no existe una definición muy clara del contenido de una eventual reforma en la materia, el mandatario ha anunciado que iniciaría consultas para preparar una propuesta de política exhausti-

⁶ “The Lurking Monster”, en *The Economist*, 4-10 de octubre de 2008, p. 12.

va que sería enviada al Congreso, en el transcurso del otoño de 2009. En ese sentido, sus declaraciones muestran un compromiso consistente con sus promesas de campaña. Habrá que ver la forma concreta en que se materializará ese compromiso.

América Latina

Como ya se mencionó, y para dar cuenta de la diversidad en América Latina, dividiré mi análisis en dos grandes categorías basadas en la geografía: los vecinos cercanos y los países sudamericanos. Asimismo, destinaré una pequeña sección a las relaciones bilaterales sensibles.

Los asuntos que integran la agenda de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina son cada vez más transnacionales a saber: seguridad energética, calentamiento global, contaminación, crimen organizado, salud pública, población, entre otros.⁷ No obstante, el nivel de conexión “interméstica” (de importancia tanto nacional como internacional) entre Estados Unidos y América Latina tiende a ser mayor en el caso de los países geográficamente cercanos, concretamente México y las naciones de Centroamérica y el Caribe.

México, Centroamérica y el Caribe

México comparte con Estados Unidos una frontera de 3 200 kilómetros, la más extensa entre una economía desarrollada y una emergente. Este país es, después de Canadá y China, el tercer

⁷ Abraham F. Lowenthal, “Cómo mejorar la cooperación en las Américas”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, 2008, en <http://www.foreignaffairs-esp.org>.

socio comercial de Estados Unidos. Más de doce millones de mexicanos viven allí y, de ellos, cinco son migrantes indocumentados. Las remesas que envían a México ascienden a 2200 millones de dólares (MDD) anuales y representan la segunda fuente de divisas de este país. La mayoría de las drogas ilícitas que ingresan a Estados Unidos, para su consumo interno, fluyen a través de la frontera. La conexión entre las actividades domésticas en ambos países es muy compleja.

Al inicio del gobierno de Bush, México fue proclamado, en palabras del entonces nuevo presidente, el mejor aliado de Estados Unidos, había grandes expectativas en el sentido de que se aprobaría una reforma migratoria integral y de que se encontraría una solución a los asuntos comerciales no resueltos con Estados Unidos. El gobierno mexicano estaba deseoso de cambiar su actitud, tradicionalmente reactiva hacia el país del norte, y tenía esperanzas de sacar provecho de la relación bilateral. Las políticas posteriores al 11 de septiembre de 2001 demostraron que dicha relación no era tan sencilla.

A partir de ese momento, la seguridad se convirtió en tema esencial para Estados Unidos y, por ende, la reforma migratoria se complicó. Días antes de los ataques terroristas, el entonces presidente mexicano afirmó, con optimismo, que estaba esperando una reforma migratoria integral para antes de diciembre de 2001. Después del 11 de septiembre, sin embargo, ésta no sólo no se aprobó, sino que México se enfrentó al reto de limitar los peores efectos de las nuevas políticas hacia los migrantes indocumentados: la construcción de un muro en largos tramos de la frontera, la repatriación de connacionales, entre otras. Además de que la ley de reforma migratoria de 2007 no fue aprobada en el Congreso, el debate en su conjunto mostró que el público estadounidense tenía una percepción muy desfavorable de los migrantes indocumentados, la cual estaba asociada, en gran medida, a los mexicanos.

En la agenda bilateral, el tráfico de drogas constituye un gran problema. Ya no se trata, como en el pasado, de un conflicto cuya expresión se resumía en una fórmula simplista, según la cual México era territorio de paso de drogas ilícitas que se consumían en Estados Unidos. La violencia asociada a la realización de actividades delictivas de los cárteles de narcotraficantes y la creciente diversificación de las mismas han creado un serio problema de seguridad pública en muchas regiones de México. El negocio ilegal de venta de drogas procedentes de este país no se puede sostener sin el flujo de armas y recursos financieros provenientes de Estados Unidos. En ese sentido, el problema ha adquirido dimensiones, tanto internas como externas. La toma de conciencia compartida por ambas naciones ante estos problemas, ha creado fuertes vínculos originando una exitosa cooperación entre los dos gobiernos en la lucha en contra de los cárteles de la droga. Sin embargo, y de manera paradójica, el éxito relativo de esa batalla ha contribuido a elevar el nivel de inseguridad pública en México y, sobre todo, a lo largo de la frontera con Estados Unidos, lo que a su vez, puede ser interpretado como un reto a la seguridad nacional de ese país.

Finalmente, al ser Estados Unidos el principal destino de las exportaciones mexicanas, su recesión económica tiene importantes repercusiones en la economía de su vecino. Con precios internacionales del petróleo a la baja, un mercado restringido para los productos industriales y una disminución en las remesas enviadas por los migrantes mexicanos que viven en Estados Unidos, el vigor de la economía mexicana depende ampliamente de una reactivación de la producción en Estados Unidos.

Estos problemas, entre otros, tendrán que ser atendidos por la administración Obama. Se esperan pocos cambios espectaculares. Dada la situación económica en Estados Unidos,

para las autoridades mexicanas parece claro que las prioridades del gobierno estadounidense serán de índole interna. Los funcionarios de México comprenden, cabalmente, que mientras más pronto se reactive la economía del vecino del norte, mejor será para su propio país. En términos de migración y comercio, México intentará evitar las restricciones asociadas con el “proteccionismo encubierto”. Un gobierno con mayoría demócrata tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo es tradicionalmente percibido en México como más inclinado hacia el proteccionismo. De hecho, la inclusión de una cláusula de “comprar lo estadounidense” en la legislación de estímulo económico que fue aprobada por el Congreso de Estados Unidos en el invierno de 2009, tiende a confirmar esas sospechas. Y si bien, por el momento, ya no se habla tan abiertamente de reabrir las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la suspensión del programa piloto que permitía la circulación de algunos camiones de carga mexicanos en territorio de Estados Unidos indica, también, que los tiempos políticos no son para una mayor apertura comercial.

A efecto de propiciar cambios estructurales en temas fundamentales de la relación bilateral, el gobierno del presidente Obama ha mostrado, en sus primeros meses, la importancia que otorga a la relación bilateral con México. En el primer cuatrimestre del año 2009, los presidentes de México y Estados Unidos han tenido la oportunidad de reunirse en dos ocasiones —sin contar su participación común en varios foros multilaterales— con altos funcionarios norteamericanos, incluyendo a la secretaria de Estado, Hillary Clinton, quienes han realizado visitas a su vecino del sur.

La visita de Estado del presidente Obama a México, el 16 de abril de 2009, expresó bien el nuevo tono que el gobierno norteamericano quiere imprimir a su política exterior. En esa ocasión, llamó la atención la reiteración de declaraciones de

la nueva administración al efecto de que Estados Unidos tenía una responsabilidad compartida en el problema común del narcotráfico y no sólo como mercado de consumo, sino también como fuente de origen del flujo de armas hacia México y como lugar de tránsito de recursos financieros que nutren esas actividades ilegales. Si bien no era la primera vez que dirigentes de Estados Unidos reconocían esa situación, no deja de llamar la atención el carácter reiterativo y enfático de esas declaraciones. En congruencia con ellas, y conforme a lo que se esperaba, semanas después se aprobó un incremento de los recursos destinados a la Iniciativa Mérida.

En cuanto al tema migratorio, la visita a México fue también una ocasión propicia para el anuncio de la creación de un “Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración”. Esta noticia coincidió con la intención expresada de iniciar consultas en Estados Unidos para la formulación de una propuesta de reforma legislativa en materia de política migratoria. Si bien el anuncio responde a promesas de campaña del presidente Obama y a expectativas mexicanas, llama la atención el tono cauteloso y muy general del enunciado, así como las modalidades de la consulta entre ambos gobiernos que reflejan una conciencia compartida de la complejidad de los procesos de toma de decisiones en las dos naciones y de las repercusiones que éstas pueden tener en el otro país.

Más allá de las importantes cuestiones que podríamos calificar de carácter “interméstico”, el momento de la visita, justo antes de la realización de la Quinta Cumbre de las Américas, puso de relieve la importancia de México como aliado de Estados Unidos en los asuntos regionales. Desde marzo de 2008, México ocupa la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río y sigue siendo, sin lugar a dudas, un actor influyente en los asuntos internacionales de carácter regional. En un momento en el cual las organizaciones regionales tienen un papel importante en la búsqueda

de soluciones a conflictos hemisféricos, al gobierno de Estados Unidos le conviene fortalecer alianzas que permitan dar respuestas multilaterales y armoniosas a problemas de la región. Esas réplicas están en sintonía con el cambio de imagen que el gobierno Obama quiere proyectar del involucramiento de Estados Unidos en el sistema internacional.

En cuanto a la mayoría de los países centroamericanos y caribeños, los asuntos en sus respectivas relaciones bilaterales son similares a los contenidos en la relación México-Estados Unidos, si bien en mucha menor escala y con una configuración más sencilla: inmigración, comercio y crimen organizado. No obstante, en contraste con México, que es una economía más vigorosa, aquella región puede obtener considerables beneficios de un cambio en las políticas de ayuda externa de Estados Unidos. El apoyo dado por este país a un incremento de los fondos disponibles del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que las economías emergentes hagan frente a la recesión económica mundial, también es una buena noticia para esos países. Cuba, Venezuela y ahora Honduras presentan problemas específicos, a los que me referiré más adelante.

En resumen, parece que durante los primeros años del gobierno del señor Obama, los vecinos geográficos de Estados Unidos en América Latina se verán más directamente afectados por la situación interméstica. Los asuntos de la política interna y de la economía estadounidenses tendrán un impacto importante en sus respectivas relaciones bilaterales con su vecino del norte. Dichos asuntos representarán también, oportunidades para obtener beneficios del proceso de diseño de políticas de la Unión Americana, y dependerá de la capacidad de los vecinos para influir en él. México, con su enorme comunidad de migrantes viviendo en Estados Unidos, la extensa frontera que comparte con ese país y la relevancia de su relación comercial, definitivamente-

te intentará sacar provecho de la situación interméstica y esperará que la economía estadounidense se recupere rápidamente.

Sudamérica

Antes de que se desatara la crisis financiera de septiembre de 2008, la situación general de los países sudamericanos era buena: gobiernos democráticos en todos las naciones de esta parte del continente —si bien algunos de ellos marcados por rasgos autocráticos—, economías con crecimiento a una tasa promedio de 5% y, en ciertos casos, como Chile y Brasil, con exitosos incrementos en los indicadores de desarrollo humano.⁸ Aunque la negligencia de la administración Bush respecto de América Latina fue motivo de quejas rituales, coincidió con el arribo al poder de diversos gobiernos de izquierda y de algunas iniciativas regionales para la creación de nuevas organizaciones (por ejemplo, la Unión de Naciones Sudamericanas o Unasur). Los pocos conflictos internacionales que afectaron a la región (Colombia-Ecuador-Venezuela, Bolivia) se resolvieron con la mediación de las potencias regionales. El fracaso de las negociaciones del ALCA en el tema de los subsidios agrícolas se compensó, para algunos países latinoamericanos, con una todavía mayor diversificación de su comercio hacia Europa y Asia, aun cuando el acceso a los mercados de Estados Unidos sigue siendo una prioridad para la mayoría de las economías de América Latina.⁹ No obstante el desacuerdo general con la política

⁸ Gerardo L. Munk, Jeffrey Bosnorth y Pamela Phillips, “Anexo estadístico”, en Rodolfo Mariani (Coord.), *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007, pp. 420-529.

⁹ Luis Maira, “El próximo gobierno estadounidense y la ‘América Latina del Sur’”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, 2008, en <http://www.foreignaffairs-esp.org>.

exterior global de Estados Unidos en asuntos como el de Iraq, con la excepción de unos cuantos países, dichas cuestiones no repercutieron en las cordiales (aunque distantes) relaciones bilaterales con la superpotencia. De hecho, los gobiernos de izquierda moderada, como los de Brasil, Chile y Uruguay, lograron entablar excelentes relaciones con la administración del presidente Bush. De igual forma, en la mayoría de los países sudamericanos se vio con muy buenos ojos la elección de Barack Obama. Esta percepción positiva tuvo más que ver con la dimensión simbólica de la elección que con aspectos concretos de la plataforma electoral. Hay una creencia generalizada de que la política exterior global de Estados Unidos está destinada a cambiar para dar más espacio a las negociaciones y a la acción multilateral. Una reorientación de dicha política podría favorecer una mejor cooperación en foros multilaterales sobre temas como el medio ambiente.

Al mismo tiempo, es difícil prever cambios en algunos aspectos de la relación con Estados Unidos. Incluso es posible que el gobierno demócrata dificulte aún más el acceso de los países latinoamericanos a los mercados estadounidenses. El comercio es un buen ejemplo de cómo, a veces políticas internas atractivas pueden limitar la cooperación internacional. Por ejemplo, el gobierno de Uribe, en Colombia, ha sido uno de los aliados más sólidos de Estados Unidos en la región. A través del Plan Colombia ha colaborado estrechamente con el gobierno de este país en la lucha en contra de los cárteles de la droga y ha servido de equilibrio a la retórica y las acciones de Hugo Chávez, el presidente de su país vecino. Obama, sin embargo, se pronunció en su momento en contra de la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Colombia, al que calificó como un mal ejemplo para el comercio justo y no ha dado, recientemente, más señales de hacer algo para destrabar su aprobación por el Congreso norteamericano. El gobierno de izquierda brasileño de Luiz

Inácio Lula da Silva comparte con Estados Unidos el interés por la estabilidad de la región y ha actuado en consecuencia cuando así se ha requerido. A pesar de ello, en la ronda de Doha y en las negociaciones del ALCA, Brasil se ha opuesto al país del norte a propósito de los subsidios agrícolas.¹⁰ En vista de la actual situación económica en Estados Unidos y el compromiso del presidente Obama hacia el sector agrícola de este país, es poco probable que la situación cambie.

Paralelamente a la retórica del abandono de América Latina por parte del gobierno del presidente Bush, se ha hablado mucho de la consolidación de nuevos centros regionales de poder que se han expresado, entre otras cosas, por la creación de organizaciones regionales, como por ejemplo la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) o la ya mencionada Unasur que coexisten con las numerosas organizaciones regionales ya establecidas. La mayoría de ellas, percibidas como intentos de ampliación de la influencia de ciertos países en los asuntos del Continente. Algunas de ellas tienden a polarizar ideológicamente la discusión de temas de interés común. Sin embargo, esa profusión de foros multilaterales con alcances variables en cuanto a la inclusión de miembros, ha contribuido a cambiar los parámetros de la diplomacia regional. Un número creciente de temas tienden a ser tratados en esos foros y se ha creado una sensación de mayor capacidad de resolución de problemas regionales por parte de los países latinoamericanos y de más autonomía frente a Estados Unidos. Esta situación puede propiciar convergencias con la voluntad expresada por el presidente Obama de cambiar la manera en que Estados Unidos asume su participación en el sistema internacional, haciendo más énfasis

¹⁰ Ricardo Sennes, "Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, 2008, en <http://www.foreignaffairs-esp.org>.

en la solución de problemas por la vía del multilateralismo. De hecho, es de prever que el gobierno de Obama buscará acercarse a las decisiones de consenso de los países latinoamericanos para tratar problemas regionales, siempre y cuando sus intereses vitales no estén afectados. Por lo menos, así lo muestran las decisiones tomadas durante los primeros seis meses de la nueva administración.

Apenas un mes después de la elección presidencial estadounidense, la realización de una reunión conjunta del Grupo de Río, el Mercosur y la Unasur, celebrada en Costa de Sauípe, Brasil, en diciembre de 2008, dio mucho de que hablar. El encuentro, que se llevó a cabo sin la presencia de Estados Unidos y los países europeos, fue interpretado por muchos observadores como la expresión de una política exterior autónoma de América Latina.¹¹ Es cierto que este foro mostró la capacidad de Brasil para convocar a la mayoría de los líderes latinoamericanos, que en él se criticó el consenso de Washington, y que Raúl Castro, el presidente de Cuba, tuvo una cálida bienvenida. Sin embargo, difícilmente podría percibirse como la formación de un nuevo bloque latinoamericano en el sistema internacional. En vez de ello, la reunión mostró un conjunto más complejo y matizado de relaciones regionales y bilaterales, en donde algunas potencias de la región tienen más espacio de maniobra en su política exterior.

De hecho, la verdadera prueba y oportunidad para el presidente Obama de anunciar su política hacia América Latina, se dio durante la Quinta Cumbre de las Américas que se celebró en Trinidad y Tobago, en abril de 2009. Meses atrás, al tiempo de publicitar las grandes líneas de una política general hacia esa región, el nuevo gobierno estadounidense realizó una serie

¹¹ Alexei Barrionuevo, "At Meeting in Brazil, Washington is Scorned", *The New York Times*, 17 de diciembre de 2008, en <http://www.nytimes.com/barrionuevo>.

de acciones que dejaban ver un cambio de tono en la relación con América Latina. El anuncio del cierre del campo de detención de Guantánamo; el abandono de las restricciones impuestas por la administración Bush al envío de remesas y a las visitas de familiares a Cuba; la cordialidad de las visitas de los mandatarios mexicanos y brasileños a Washington y de la visita del presidente Obama a México, así como el apoyo dado por Estados Unidos a la reforma de los organismos financieros internacionales en la reunión del G20, en abril 2009, ayudaron a preparar un clima favorable para la primera participación del nuevo presidente en una reunión hemisférica. Si bien ésta no dio resultados tangibles en cuanto a acuerdos y compromisos concretos —ni siquiera se pudo realizar la ceremonia de firma colectiva de la declaración final—, su ambiente expresó un marcado contraste con el que prevaleció durante la presidencia Bush. Más allá de los encuentros simbólicos y un tanto folklóricos con declarados adversarios de Estados Unidos, quedó claro que la persona del presidente de este país no iba a ser un blanco fácil para el ejercicio de una retórica antiestadunidense, como en la época del presidente Bush. Sobre todo, los efectos de la distensión en las relaciones pudieron ser apreciados, semanas después, en decisiones que se tomaron en importantes foros regionales sobre Cuba y Honduras.

Las relaciones bilaterales sensibles

Algunos países latinoamericanos sostienen todavía relaciones tirantes con Estados Unidos. Tal ha sido el caso de Cuba durante los últimos 50 años. Más recientemente, Hugo Chávez, el presidente de Venezuela, y sus aliados regionales (los mandatarios de Nicaragua, Bolivia y Ecuador) han adoptado una retórica antiestadunidense propia de otras épocas. Por más

tensas que puedan ser, esas relaciones se han mantenido bajo control en términos generales. Y aquí también, a pesar de las apariencias, un *modus vivendi* ha tenido lugar. En el futuro, los nuevos acontecimientos dependerán de la dinámica de las políticas internas tanto en Estados Unidos como en esos países latinoamericanos.

Formalmente, Cuba es el único país no democrático de la región. No hay relaciones diplomáticas plenas entre Estados Unidos y Cuba, y durante casi cinco décadas el primer país ha mantenido sobre el segundo un embargo comercial muy poco popular en América Latina. En realidad, muchos jefes de Gobierno latinoamericanos expresaron su oposición al respecto en la reunión de Costa de Sauípe. La mayoría de ellos son conscientes de que Cuba está pasando por un proceso de cambio en el gobierno. Fidel Castro dejó el control gubernamental en manos de su hermano Raúl. Aun cuando esto no signifique, por el momento, un cambio espectacular en las políticas cubanas, sí es una señal de que la actual situación no puede prevalecer indefinidamente.

Barack Obama ha manifestado la misma política sobre Cuba que su predecesor. Básicamente, el gobierno cubano debería liberar a todos los presos políticos, restablecer las libertades civiles y celebrar elecciones democráticas para estar en posibilidad de comerciar abiertamente con Estados Unidos. En el enfoque del candidato Obama había una ligera diferencia: el gobierno estadounidense actual estaría listo para aligerar las restricciones a las visitas y remesas familiares que fueron reimpuestas al final de la administración Bush. Y de hecho, como se mencionó arriba, una de las primeras medidas que tomó el nuevo gobierno hacia Cuba fue la suspensión de dichas restricciones.

Pero el gobierno de Obama ha ido todavía más lejos, cuando en junio de 2009, después de intensas negociaciones, aprobó, de acuerdo con los demás miembros de la Organización de los Es-

tados Americanos (OEA), el fin de la suspensión de la participación de Cuba en dicha organización. La decisión no significa la reincorporación automática de ese país al foro interamericano, pues primero tendría que solicitarlo y satisfacer las condiciones de ingreso —incluidas las que estipula la Carta Democrática Interamericana. No obstante, muestra un cambio de actitud que significa que Estados Unidos puede aprovechar los foros multilaterales regionales para alcanzar consensos con los demás países del continente, aun en situaciones que normalmente hubieran sido fuente de tensiones. Esa política de apertura hacia Cuba ha sido reafirmada en julio de 2009 con el reinicio de las consultas entre los dos países en materia de inmigración. Todas esas acciones mandan un mensaje de distensión hacia la isla caribeña e indirectamente hacia el resto de América Latina. Sin embargo, siguen siendo congruentes con la posición expresada por el candidato Obama durante su campaña. Proveen un marco favorable para adaptarse a los eventuales cambios que podrían producirse en la política doméstica de la isla, sin por ello renunciar a las exigencias de democratización sostenidas por el gobierno estadounidense. El caso cubano ejemplifica, a su manera, las sólidas conexiones entre las políticas interna y externa de Estados Unidos. La comunidad de exiliados cubanos sigue siendo un fuerte grupo de cabilderos en Washington y constituye una voz decisiva en la política electoral de Florida, si bien, después de 50 años, los valores políticos de las generaciones más jóvenes de cubano-estadunidenses han evolucionado. Aun así, es poco probable que, a corto plazo, se levante el embargo comercial y se normalicen las relaciones diplomáticas sin que haya cambios fundamentales en el sistema político cubano.

La Venezuela de Chávez también es un problema para el gobierno de Estados Unidos. Tiene mucha influencia sobre otros gobiernos de la región (Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Hon-

duras y algunos países del Caribe). Venezuela es uno de los principales proveedores de petróleo a Estados Unidos, pero la retórica del presidente Chávez descansa sobre viejos y fuertes sentimientos antiestadunidenses. Ese discurso forma parte de su identidad política, la cual le es necesaria para permanecer en el poder. Simultáneamente, el mandatario venezolano también precisa tener acceso al mercado petrolero estadounidense. En consecuencia, las relaciones Estados Unidos-Venezuela parecen haber estado basadas en un curioso arreglo durante la administración Bush: en apariencia, el presidente Chávez fue un durísimo crítico del gobierno del presidente republicano, pero a la vez, respetuoso de los intereses privados de Estados Unidos en Venezuela. Y mientras hizo justamente eso, Estados Unidos toleró, al parecer, su retórica política.

Como presidente electo, Obama afirmó que estaría listo para abrir el diálogo con Chávez bajo determinadas condiciones. Y de hecho, el breve encuentro entre ambos mandatarios, durante la Cumbre de Trinidad y Tobago, transmitió una imagen de distante cordialidad. Está claro que, como figura política, Barack Obama proporciona menos municiones que su predecesor a las irrespetuosas críticas del presidente Chávez. En julio de 2009, Venezuela anunció el nombramiento de un embajador en Washington, lo que fue interpretado como una muestra de una mejor disposición hacia Estados Unidos. Sin embargo, es de suponer que el estado de la relación bilateral dependerá de los altibajos de la política interna de Venezuela.

A manera de colofón, quizás el mejor ejemplo de congruencia en la nueva actitud de Estados Unidos hacia la región, la constituya la decisión de condenar, en conjunto con los otros miembros de la OEA, el golpe de Estado en contra del presidente Zelaya en Honduras. Como es sabido, Zelaya, que contaba con el firme apoyo de la ALBA, a la cual se había adherido su país el año anterior, quiso realizar una consulta sobre una reforma que

permitiera la reelección presidencial en su país, a pesar de que ésta había sido declarada inconstitucional por la instancia. Después de un enfrentamiento con la Suprema Corte, el Congreso y el Ejército de su país, fue arrestado, expulsado y sustituido por el presidente del Congreso. En apego a la Carta Democrática Interamericana, la OEA condenó el golpe de Estado y suspendió la participación de Honduras en su seno. En esa ocasión, el presidente Obama declaró que Estados Unidos no regresaría a su oscuro pasado, defendería la democracia y lucharía por la resolución pacífica de los diferendos, sin interferencia de otros países, confirmando así su compromiso con el multilateralismo y la cooperación con sus socios latinoamericanos.

Una breve conclusión

Si América Latina se sintió abandonada por el gobierno de Estados Unidos durante la administración Bush, debido a cuestiones de seguridad interna, la situación económica que le espera al presidente electo, también colocará a dicha región lejos de las prioridades del país del norte. No obstante, si el nuevo mandatario estadounidense puede ayudar a remediar la situación económica en su nación, esto beneficiará, indudablemente, a las economías latinoamericanas. Tan sólo por ese motivo, los gobiernos de América Latina deberían ser más pacientes con la nueva administración.

En general, la victoria de Barack Obama ha sido recibida con gran simpatía a lo largo de la región. La idea de cambio comprendida en su discurso político tiende a trasladarse automáticamente al terreno internacional. Esto es igualmente cierto para América Latina. Existe la esperanza de que Estados Unidos recurrirá más a los foros internacionales de negociaciones

multilaterales, aunque esto no significa que habrá una convergencia automática de intereses entre los países latinoamericanos y la potencia del norte.

En sus primeros meses, al mismo tiempo que presentó un enunciado general de su política hacia América Latina, el nuevo gobierno en Washington ha logrado, mediante una serie de acciones concretas, marcar una diferencia de tono con su antecesor y mostrar una gran consistencia con las promesas hechas en campaña por el presidente Obama. En ciertos temas como el de Cuba, ha logrado sorprender avanzando con un paso más firme de lo esperado. Por el momento, sus acciones han sido apegadas a la doble meta de trabajar en foros multilaterales y buscar consensos con sus socios latinoamericanos. Si bien el cambio más notable con la administración anterior es, sobre todo, un cambio de tono y estilo, hay que reconocer que esa modificación facilita el diálogo y la búsqueda de acuerdos con los vecinos del sur en foros regionales y dificulta el recurso reiterado de una retórica antiestadunidense por parte de algunos gobernantes latinoamericanos.

Dicho esto, muchos temas de la agenda de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina tienen una fuerte base estructural y su discusión está condicionada por las necesidades que impone la política interna de ese país. El contexto actual de la fuerte recesión económica en Estados Unidos es poco propicio para acercamientos exitosos en materia de política comercial, por dar un ejemplo. Otros temas de carácter más técnico, como los que están asociados, de manera general, a la protección del medio ambiente y que no han sido abordados directamente en este artículo, tienden a estar subsumidos en las estrategias globales de Estados Unidos. Pero sobre todo, el reto para América Latina durante el gobierno del presidente Obama será evitar que los compromisos de Estados Unidos en el sistema internacional, la releguen de nuevo a los lugares bajos

de las prioridades de ese país en materia de política exterior. Desde luego, el reto es más fuerte para los países que no tienen un alto nivel de integración de política interna/política externa con Estados Unidos.