

## En la época de Obama

# Relaciones entre América Latina y Estados Unidos

Por MICHAEL J. BUSTAMANTE

Antes de la histórica elección de Barack Obama, varias organizaciones y centros de análisis publicaron informes sobre el futuro de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. La mayoría de ellos intentaron esbozar estrategias para llevar las relaciones hemisféricas hacia una nueva época –una época en la que Washington pudiera dejar atrás el fuerte carácter ideológico de la administración Bush y empezar a construir nuevas plataformas de colaboración con sus vecinos más cercanos. Pero seis meses después de Obama asumir la presidencia, ¿vemos nuevas evidencias de cooperación activa, sin dar tanta importancia a los criterios políticos? ¿Se nota “un nuevo camino para una nueva realidad,” como aconseja uno de los informes previamente mencionados? O, por el contrario, ¿estamos tristemente enfocados en un golpe de estado hondureño que nos recuerda más a la polarización de la guerra fría que al siglo veintiuno?

### Nuevas dinámicas regionales

Ante todo, es preciso preguntarse, ¿cómo se diferencia la América Latina de 2009 con la del pasado reciente?

En términos económicos, América Latina se destaca por haber diversificado sus lazos comerciales con varias zonas del mundo, especialmente Asia y Europa, y en el 2007 el total del comercio entre China y América Latina llegó a 100 mil millones de dólares. Con algunas excepciones, como la Argentina en el 2002, la región se ha beneficiado de tasas de crecimiento relativamente continuas y estables, aunque lentas en comparación con los famosos “tigres asiáticos.” De hecho, la América Latina de hoy ha dado luz a nuevas potencias en el escenario no sólo regional, sino global, como México y Brasil, cuyas economías están entre las 15 más grandes del mundo. Este progreso no ha significa-

do una disminución del valor absoluto del comercio con Estados Unidos, ni de los niveles de inversión procedentes del norte. Pero especialmente en el caso de los países más grandes, sí se ve que disponen de un peso internacional más notable. Además, es revelador que en la actualidad la región no sólo recibe inversiones de capital extranjero, sino que también genera empresas transnacionales capaces de competir e invertir en el mercado global (por ejemplo, Petrobras, Embraer, Gerdau Ameristeel, Cemex, Televisa, Grupo Bimbo).

Sobre la base de este progreso económico, América Latina también ha asumido más independencia política como región y ha rechazado, o por lo menos (con muy pocas excepciones) se ha distanciado, de la hegemonía histórica de Estados Unidos. Gran parte de este fenómeno se debe a la administración Bush y el legado de sus políticas, actitudes, y acciones más allá del hemisferio occidental. (En este sentido, a lo mejor Obama pueda ayudar a recuperar la reputación de Estados Unidos en América Latina tras su propio manejo de la presencia norteamericana en Irak y Afganistán.) Pero también estamos viendo los resultados de una trayectoria de más larga trascendencia. Para cualquier zona o país existe una tendencia natural y positiva hacia la autonomía (y contra la hegemonía regional de un solo poder), cuya intensidad tiende a aumentarse con su nivel de desarrollo y madurez sociopolítica. En América Latina esta inclinación no sólo es producto de su creciente integración a la economía global, sino que también se basa en la fuerte democratización (siempre con sus altos y bajos) experimentada por la región durante los últimos 20 años. También hay un componente más reactivo, es decir, una concientización dentro de muchos pueblos y gobiernos de que los modelos anteriormente impuestos o respaldados por Estados Uni-

dos –sean el neoliberalismo económico, el “libre comercio,” “la guerra contra las drogas,” o incluso las concepciones tradicionales de democracia representativa– no han logrado triunfar sobre los problemas más agudos de la región: la pobreza y la desigualdad, e incluso en algunos casos los han empeorado.

Las respuestas frente a estas circunstancias han sido amplias y diversas, algunas exitosas, otras preocupantes, y por ende no se trata de sencillas dicotomías entre izquierdas “buenas” y “malas,” como ha sugerido por lo menos un reconocido comentarista mexicano. Algo que se ve por casi toda la región es la recuperación del estado como actor principal en la economía nacional. Pero mientras que en Venezuela esta transición está relacionada con un proceso político claramente marcado, llámese revolucionario, bolivariano o populista, en Brasil vemos bastante continuidad no sólo política, sino económica. Al enfatizar políticas sociales, o al haberse opuesto al Tratado de Libre Comercio de las Américas, para poner un ejemplo, el presidente Lula, de Brasil, no ha cambiado de forma fundamental las bases de la economía brasileña. De hecho, ha buscado tomar ventaja de la estabilidad macroeconómica que fue consecuencia de políticas neoliberales previas. Lo mismo ocurre en Chile. Sean lo que fueren los detalles de cada caso, el efecto acumulativo de estos procesos individuales ha sido la creciente flexibilidad de la región frente a la tradicional influencia de Washington.

A la misma vez, tampoco se puede negar que todos los países del hemisferio occidental permanecen estrechamente vinculados a su vecino del norte por flujos de comercio, finanzas, inversión, cultura y personas, para no mencionar su cercanía geográfica. Aunque las tasas de comercio entre China y América Latina han aumentado bastante, 100 mil millones de dólares no es nada en com-

paración con los 560 mil millones que constituyen el nivel actual de comercio latinoamericano con Estados Unidos. Colaboración en temas de energía también es imprescindible. Estados Unidos recibe casi el 30 por ciento de sus importaciones de petróleo de puertos latinoamericanos y la región dispone de un enorme potencial en el campo de energía renovable, sea el etanol u otras formas de biocombustibles. El caso de Brasil, otra vez, es ejemplar. Problemas como el narcotráfico, el crimen organizado, las maras, y la corrupción son transnacionales en su naturaleza y no pueden ser enfrentados sin cooperación entre gobiernos. Además, el tema de la migración, no solo hacia Estados Unidos, sino también entre los países latinoamericanos, continúa siendo un obstáculo al mejoramiento de las relaciones hemisféricas.

Todo esto ni siquiera representa la evidencia más rotunda de los enlaces todavía extensos entre los países del hemisferio. Sólo unos meses atrás, en septiembre del 2008, el Presidente de Brasil sugirió que su país y el resto de América Latina quedarían relativamente poco afectados por la entonces incipiente depresión económica en Estados Unidos. Esta declaración, además de incorrecta, fue arrogante. Aunque los efectos probablemente hubieran sido peores hace diez años, las repercusiones han sido contundentes, en especial para los países más cercanos a Estados Unidos como México y las naciones de Centroamérica, cuyas economías todavía dependen enormemente del comercio con el norte. Ya en los últimos meses de la presidencia de Bush, todos los indicadores económicos principales para la región –crecimiento del PIB, inversión extranjera, remesas, exportaciones, precios de comodidades– se habían caído de forma significativa. Esta situación afecta a Cuba, el único país del hemisferio que no tiene relaciones normales, ni mucho comercio, con el norte, pero que tampoco ha podido escapar de la caída de Wall Street. Es posible que este momento histórico sea interpretado por algunos como evidencia del fracaso del capitalismo global y quizás los impulse a un mayor distanciamiento entre América Latina y Estados Unidos o a un movimiento aún más fuerte hacia modelos económicos heterodoxos por toda la región. Para otros, las dificultades del presente revelarían los defectos de economías heterodoxas construidas

*Espacio Laical 3/2009*

en años recientes sobre la base de exportaciones de comodidades sobrevaluadas. De todas formas, si América Latina y Estados Unidos esperan salir de esta crisis tan extensa, tendrán que



darse cuenta de que no pueden ignorar sus vínculos profundos y la necesidad de trabajar juntos.

### Llega Obama

¿Cómo ha respondido la administración Obama a este ambiente paradójico en el que América Latina ha alcanzado una mayor independencia frente a los Estados Unidos, pero que a la vez se caracteriza por vínculos aún más estrechos entre las sociedades del hemisferio?

En primer lugar, y a pesar de todo lo anteriormente expuesto, América Latina no representa ni va a representar una prioridad internacional para la Casa Blanca. Con Estados Unidos ya sumergido en dos guerras, y con el

nuevo presidente intentando desarrollar una estrategia para superar el legado de su predecesor en el Medio Oriente, no hay razón ni tiempo para dedicarle una atención mayor de lo normal a un con-

junto de países relativamente estables, aun con sus problemas. Además, como presidente, Obama ha heredado una serie de desafíos económicos y sociales sin precedente: altas tasas de desempleo, millones de ciudadanos sin seguro médico, enormes deudas y reforma del sistema financiero, para sólo mencionar algunos. Por lo tanto, el enfoque fundamental de su presidencia hasta este punto ha sido un enfoque doméstico. Es más, con sus recursos pertenecientes a la política exterior agotados y enfocados en otras partes del mundo, el gobierno de Estados Unidos ni siquiera es capaz de efectuar muchos nuevos programas o iniciativas en la esfera latinoamericana. De hecho, si no fuera por la Quinta Cumbre de las Américas, realizada en el mes de abril, y la crisis actual de se-

guridad y violencia en México, un país con el cual Estados Unidos comparte una frontera de más de 3 mil 200 kilómetros, América Latina probablemente hubiera ocupado un porcentaje mínimo de la agenda presidencial. A lo mejor algunos países hubieran preferido que fuera así, tomando en cuenta las consecuencias decididamente ambiguas del activismo estadounidense en el pasado, en particular durante el siglo veinte y la guerra fría.

Dado este contexto, los pronunciamientos de Obama sobre la región han sido relativamente pocos. No obstante, han demostrado una ruptura con ciertas tendencias predominantes. Si más bien “democracia” y “libertad” siguen siendo puntos de énfasis, dentro de este marco Obama ha avanzado, tanto durante la campaña como en la presidencia, un análisis pragmático de los problemas comunes del hemisferio –la pobreza, la desigualdad, la cooperación energética, el narcotráfico, la seguridad urbana, la migración, el cambio climático– empleando un tono sin lugar a dudas menos politizado que sus contrapartes del partido republicano. También ha indicado que está dispuesto a reevaluar las estrategias tradicionales de lucha contra el narcotráfico, promoción de democracia y estimulación del desarrollo practicadas por las agencias del gobierno estadounidense, reconociendo explícitamente que estas no han cumplido con sus objetivos. Sobre Cuba, Obama no descarta por completo las palabras y las políticas del pasado, ni el énfasis tradicional en querer ver “cambios fundamentales” por parte del gobierno cubano, pero sí habla de los beneficios de diálogo franco, y reconoce que la política de Estados Unidos ha sido un fracaso, lo cual significa un cambio de retórica significativo. Sobre todo, Obama parece reconocer que en el siglo veintiuno, a pesar de ser todavía la única superpotencia del mundo, y a pesar de su continua importancia para la región, Estados Unidos no puede mandar en América Latina como lo había hecho históricamente. Con su propia situación económica cada vez más precaria y con los avances políticos, económicos y sociales de América Latina en años recientes, no obstante los efectos de la actual crisis financiera, Washington ya no puede tratar a sus vecinos como si fueran parte de un mero “patio trasero.” Sin emitir promesas falsas de que América Latina representará una pro-

riedad de su administración (un error grave que cometió Bush), Obama sí ha insistido en la necesidad de un empeño continuo con la región. Pero, en vez de imponer criterios, habrá que buscar socios.

Por más impresionante que sea este nuevo discurso, en la práctica lo que hemos visto hasta hoy es mucha retórica sin muchos avances concretos. Todavía cuando era presidente-electo, Obama dedicó su primera reunión con un jefe de estado extranjero a Felipe Calderón, presidente de México, siguiendo una tradición iniciada ya algunas presidencias atrás. En marzo, Hillary Clinton, canciller estadounidense, hizo su propia visita a Los Pinos para reiterar el apoyo de Estados Unidos a Calderón. También en marzo el presidente Lula fue recibido por Obama en Washington, donde los dos indicaron su compromiso de expandir la colaboración energética entre sus países. Y por su parte el vicepresidente americano, Joe Biden, viajó a Costa Rica y Chile. Pero si bien sostuvo bastantes reuniones y los diálogos que estableció fueron positivos, estos no produjeron grandes resultados. Brasilia y Washington siguen con sus discrepancias sobre subsidios agrícolas y la tarifa impuesta por Estados Unidos sobre importaciones del etanol brasileño. Aunque tanto la Casa Blanca como los jefes de estado de México y Centroamérica reconocen que los fondos dedicados al Plan Mérida (un conjunto de asistencia técnica, militar, y tecnológica promulgado durante la administración Bush) no alcanzan para enfrentar suficientemente los problemas agudos de gobernabilidad, vigentes en estos países, Obama no puede prometer más recursos, ni reestructurar el contenido de la ayuda existente, sin pedir el apoyo de un Congreso en Washington no dispuesto a elevar los gastos del presupuesto nacional a un extremo aun más alto. Mientras tanto, el pendiente tratado de libre comercio con Colombia, tema de gran importancia para la administración Bush, se ha quedado estancado.

### La Cumbre sobre Cuba, sin Cuba

Con dinámicas así ya en juego para la Quinta Cumbre de las Américas, pocos esperaban grandes compromisos sobre los supuestos temas claves de la reunión: energía, prosperidad humana, y medio ambiente. De hecho, estas reuniones ya habían perdido cierto pres-

tigio. Recordemos la última Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, la cual representó la muerte final del propuesto Tratado de Libre Comercio para las Américas (TLCA). Por lo tanto, en años recientes se ha visto una expansión notable de nuevas instituciones multilaterales (ALBA, UNASUR) y un resurgimiento de otras ya existentes (El Grupo de Río) que excluyen a los Estados Unidos. Con ello, la región ha cuestionado de forma implícita la utilidad de organizaciones tradicionales del sistema inter-americano (la OEA, por ejemplo).

Sin embargo, en esta ocasión los estados latinoamericanos dieron bastante importancia a la cumbre, no para tratar la agenda predeterminada, sino para presentar una crítica casi unánime de la política de Washington hacia el único país del hemisferio no invitado a participar: Cuba. No fue una sorpresa. Durante meses la presión estaba en ascenso. Lula, por ejemplo, había tocado el tema muy de cerca cuando estuvo con Obama en Washington. Estados Unidos también había abierto las puertas con la liberalización de restricciones sobre los viajes y remesas cubanoamericanas a la isla (lo cual fue una promesa de campaña de Obama). Cuando autoridades cubanas, en un encuentro de la ALBA organizada justamente antes del comienzo de la cumbre, reiteraron su disposición de dialogar con Estados Unidos sobre “cualquier tema” sin perjudicar la soberanía nacional, ya la mesa estaba lista. Cuba, en efecto, iba a ser el único tema de la reunión. Obama respondió a estas circunstancias como el diplomático astuto que es. Empleando sus bien conocidas técnicas oratorias, enfatizó la necesidad de no repetir antiguos debates (mercado vs. estado, derechos sociales vs. derechos individuales), sino de enfocarse en la búsqueda de valores comunes. Sobre Cuba, de nuevo Obama no descartó ciento por ciento los objetivos de políticas previas, pero reiteró su deseo de dialogar con Cuba sobre una variedad de temas y de “poner las relaciones Estados Unidos-Cuba en un nuevo camino.”

Habrà que ver hacia dónde va esta embrionaria apertura entre La Habana y Washington. Después de la cumbre, los dos gobiernos lograron reiniciar charlas migratorias suspendidas en el año 2004. Más significativo aún, en junio la OEA revocó la suspensión de Cuba con el apoyo de los Estados Unidos. Sin em-

bargo, del lado norteamericano algunos postulan que el posible reingreso de la isla a la OEA tendría que requerir cambios por parte del gobierno cubano para alinear sus normas y leyes domésticas con algunos de los principios elaborados por el sistema inter-americano. Es muy poco probable que esta lógica sea aceptada por las autoridades cubanas. De hecho, Cuba ha expresado su falta de interés en reincorporarse. Otro punto clave tiene que ver con la noción de "condicionalidad." Si Obama ha dicho en varias ocasiones que está dispuesto a dialogar sin condiciones, no es tan claro hasta qué punto estaría dispuesto a moderar las actuales políticas bajo el control ejecutivo (acuérdense de que gran parte de las sanciones están en manos del Congreso) sin algún tipo de respuesta recíproca de La Habana. Las señales han sido mixtas, y, pensado en términos pragmáticos, no se sabe en qué pudiera consistir una respuesta recíproca que no violara las concepciones de soberanía defendidas por el gobierno cubano. Los dos lados tendrán que superar esta discrepancia básica antes de que se materialice un acercamiento verdadero.

Es curioso observar hasta qué punto los países de la región han designado la relación Cuba-Estados Unidos como una puerta a través de la cual cualquier empuje desde Washington hacia América Latina tiene que pasar. Es sorprendente, dada la poca importancia de Cuba en la región en términos estratégicos o económicos, y dada la urgencia de otros problemas regionales que pudieran haber sido analizados con más profundidad. Sugiere que en el contexto latinoamericano de hoy, el pragmatismo y los intereses propios de los países no son los únicos componentes de la diplomacia y que el factor simbólico sigue siendo importante. Esto no quiere decir que una resolución acerca del desacuerdo entre Cuba y Estados Unidos no sea necesaria y de mucha importancia. Tampoco sería algo puramente simbólico. Cincuenta años de antagonismo han dejado cicatrices humanas en ambos lados del estrecho de la Florida. Sin embargo, con respecto a Cuba la región no responde a intereses duros, sino que está lanzando un desafío con resonancia mas allá del propio caso cubano, algo como: "¿Quieres llevar las relaciones con nuestro hemisferio hacia un nuevo momento, una nueva época? Entonces demuéstranos que realmente estás dispuesto a renunciar a tus históricas in-

clinaciones y errores." Da testimonio no sólo al nuevo espíritu de independencia y autonomía que hoy se ve por toda América Latina, sino también a la unidad de la región acerca de principios básicos.

### **Crisis en Honduras: ¿evidencias de un Nuevo Camino?**

Para concluir, algunas palabras sobre Honduras. Sin lugar a dudas es triste ver en las páginas de periódicos internacionales un debate sobre si lo ocurrido ha sido un golpe de estado anti-democrático o un golpe a favor de la democracia. Cualesquiera que hayan sido los posibles errores cometidos por el presidente hondureño Zelaya, no se puede justificar la manera en que fue botado del país por el ejército hondureño, una institución cuya historia tiende a poner en duda sus supuestas credenciales democráticas. Además, es triste observar que un suceso así, casi sacado de los anales de la Guerra Fría, ocupa no sólo los titulares de los periódicos, sino también la atención de varios gobiernos de la región, especialmente cuando los desafíos del momento actual son tantos y tan difíciles. Nos hace recordar que todavía en América Latina, a pesar de sus logros económicos y políticos, la polarización política, producto primario de las desigualdades económicas, sigue poniendo en peligro la institucionalización de normas democráticas universalmente respetadas. Es un problema que no solo enfrenta Honduras, sino también varios otros países del hemisferio, particularmente en la región andina.

¿Cuál ha sido la respuesta de Estados Unidos a este hecho traumático? ¿Qué nos demuestra?

En primer lugar, Obama parece haber reconocido desde el principio que, a pesar de sus diferencias con Zelaya y su forma de gobernar, y a pesar de las estrechas relaciones entre los ejércitos de Honduras y Estados Unidos, era sumamente importante alejar su administración de la amarga historia de apoyo estadounidense a golpes militares en América Latina. El referente sin duda más cercano fue la respuesta favorable de la administración Bush al golpe de estado que destituyó al presidente venezolano Hugo Chávez por un par de días en el 2002, una decisión rotundamente criticada. Al contrario, Obama se opuso al golpe hondureño inmediatamente,

y pocos días después Hillary Clinton, su canciller, se reunió con Zelaya en Washington. Quizás por primera vez en varios años, Estados Unidos se posicionó en el mismo lado de Cuba, Venezuela, Bolivia y otros países latinoamericanos de "izquierda" frente a un evento de importancia regional. Esto sí ha sido una señal positiva.

Por otra parte, Obama no se ha inmiscuido demasiado en esta crisis, ni ha intentado servir como el actor principal dedicado a resolverla, sino que ha dado su apoyo a la mediación del Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, ganador del Premio Nobel de la Paz. Por un lado, Obama ya tiene suficiente trabajo sobre su mesa presidencial. Además, mientras demuestra claramente no apoyar al gobierno interino de Micheletti, tampoco ha querido dar la impresión de que es un aliado cercano de Zelaya, ya que su forma de gobernar y su empeño en la consulta para cambiar la Constitución han causado bastante preocupación en Washington. Pero sobre todo, Obama parece haber apreciado que en este caso no era preferible simplemente deferir a otros actores regionales para ayudar a arbitrar el conflicto. En este sentido pudiera decirse que, a pesar de su indecisión con respecto a la política de Estados Unidos hacia Cuba (lo cual sin duda responde a intereses domésticos y no a la lógica de cualquier teoría razonable de política exterior), de hecho el presidente ha aprendido algo de esta experiencia: probablemente es mejor que su país no se entremeta tanto en los problemas internos de sus vecinos.

Aquí quizás tenemos las primeras evidencias concretas de que Obama y Estados Unidos van reconociendo sus limitaciones y las nuevas dinámicas del contexto regional. Ojalá que los diversos países de la América Latina tomen ventaja de esta disposición, no simplemente para avanzar en su autonomía nacional o regional ni para alejarse aún más de Washington, sino para sentar las bases de nuevas vías de colaboración equitativa. No hacerlo así sería arriesgar la prosperidad y la seguridad común de Nuestra América tan interdependiente.

