

Obama y América Latina: ¿se podrá sostener el auspicioso comienzo?

ABRAHAM F. LOWENTHAL

Aunque enfrenta una agenda compleja, que incluye una profunda crisis económica, dos guerras y problemas en Oriente Medio, el gobierno de Barack Obama ha decidido prestarle una atención renovada a América Latina: sus contactos con líderes de la región, los cambios en algunas políticas (en especial, en relación con Cuba) y su participación en la última Cumbre de las Américas ilustran esta estrategia. El enfoque del nuevo gobierno se basa en la decisión de dejar de lado los anuncios rimbombantes y concentrarse en algunos temas particulares, explorar un trato país por país que reconozca las particularidades nacionales y abandonar la omnipresencia de la «lucha contra el terrorismo» para enfatizar temas como las migraciones, el narcotráfico y la energía. Que esta estrategia se mantenga y profundice dependerá de la capacidad de Obama para enfrentar la crisis económica, del ambiente internacional y del complejo juego de los grupos de interés en Washington.

Hace muchas décadas que un gobierno estadounidense no enfrentaba una agenda tan desalentadora como la que debe abordar la nueva administración liderada por Barack Obama: una profunda recesión económica, instituciones financieras al borde del colapso y una larga serie de problemas nacionales acumulados, además de dos guerras, peligrosas confrontaciones con Corea del Norte e Irán, tensas relaciones con Rusia, una posible implosión en Pakistán y el filosófico *impasse* palestino-israelí, entre muchos otros conflictos externos.

Abraham F. Lowenthal: profesor de Relaciones Internacionales en la University of Southern California, investigador asociado no residente de The Brookings Institution, presidente emérito del Pacific Council on International Policy y director fundador del Inter-American Dialogue.

Palabras claves: relaciones, Barack Obama, América Latina, Estados Unidos.

Nota: traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

En estas circunstancias apremiantes, pocos analistas preveían que el gobierno de Obama prestara demasiada atención a América Latina y el Caribe. Ninguno de los países de la región constituye una amenaza inminente para la seguridad nacional de EEUU ni puede compararse remotamente a los posibles problemas de seguridad que representan Irán, Pakistán, Afganistán o Corea del Norte. Ninguno de los países latinoamericanos tiene probabilidades de convertirse en blanco o fuente importante de actividades terroristas internacionales. Durante su candidatura presidencial, Obama habló poco de América Latina: se limitó a un discurso general sobre la región (ante una organización cubano-estadounidense en Miami), adelantó la propuesta de nombrar a un embajador especial para América Latina y sugirió, durante la campaña por las elecciones primarias, la necesidad de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), además de algunos comentarios imprecisos en el sentido de no apoyar el aval legislativo a los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Colombia y Panamá, que todavía no tienen la ratificación del Congreso estadounidense.

No obstante, durante su primer mes de mandato, el gobierno de Obama mostró un interés activo en América Latina y el Caribe. Como presidente electo, Obama se reunió con solo un líder extranjero: el presidente mexicano

Felipe Calderón. Más tarde, el primer visitante extranjero recibido en la residencia de Camp David fue el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. Del mismo modo, la primera reunión de la secretaria de Estado, Hillary Rodham Clinton, con un mandatario extranjero fue con el primer ministro de Haití, René Préval. Por su parte, el vicepresidente Joseph Biden visitó Chile y Costa Rica en marzo pasado. Finalmente, Clinton, el jefe de Estado Mayor Conjunto Michael Mullen, el procurador general Eric Holder y la secretaria de Seguridad Interior Janet Napolitano viajaron a México cuando aún no se habían cumplido los tres primeros meses de gobierno, antes del viaje realizado por el mismo Obama.

Por otra parte, Obama anunció en abril iniciativas relacionadas con Cuba para eliminar las restricciones en materia de viajes y remesas para los ciudadanos cubano-estadounidenses, que además abren la puerta a posibles inversiones para la mejora de las comunicaciones con la isla. El propio presidente pidió un «nuevo comienzo» en las relaciones entre ambos países, y el Departamento de Estado no tardó en iniciar conversaciones preliminares con los funcionarios cubanos a fin de analizar las perspectivas para mejorar los vínculos bilaterales y, más tarde, reanudar las consultas sobre cuestiones migratorias, suspendidas desde hace tiempo.

Aunque no se realizaron acciones concretas para aprobar los TLC con Colombia y Panamá, los funcionarios del gobierno de Obama tomaron distancia de la posición negativa sugerida durante la campaña y dieron indicaciones de que la aprobación posiblemente se produzca en los próximos meses. Finalmente, hay que mencionar la participación de Obama en la v Cumbre de las Américas, realizada a mediados de abril en Trinidad y Tobago: gracias al hábil papel que desempeñó, el presidente obtuvo elogios casi unánimes de los líderes latinoamericanos.

¿Por qué el nuevo gobierno estadounidense demuestra un interés tan fuerte en América Latina y el Caribe? ¿Cuáles son las razones más importantes de este nuevo enfoque? ¿Será posible estructurar, implementar y sostener en el tiempo estas iniciativas? ¿O esta atractiva etapa declamatoria terminará en la práctica reducida a una vuelta a los enfoques anteriores?

■ La importancia de América Latina para EEUU

Aunque la v Cumbre de las Américas figuraba en el calendario desde antes de la asunción de Obama, la principal razón que explica esta temprana decisión de mejorar las relaciones con América Latina es una percepción del flamante equipo de funcionarios: ellos consideran que, aunque los países latinoamericanos y caribeños

no implican cuestiones urgentes para EEUU, serán cada vez más importantes para el futuro del país. Esta percepción fue tempranamente instalada en EEUU en los meses finales de 2008, cuando México experimentó una ola de homicidios y violencia entre el gobierno y los carteles del narcotráfico. Esto despertó una creciente atención en los medios y los decisores políticos estadounidenses y generó nuevas especulaciones acerca de las consecuencias directas que producen en EEUU los problemas mexicanos.

El caso de México muestra que la importancia cotidiana de América Latina para EEUU no se debe a los antiguos axiomas sobre la seguridad de Occidente, las amenazas extrahemisféricas y la solidaridad panamericana, sino a cuatro motivos mucho más actuales y concretos.

El primero es el de las fronteras, cada vez menos precisas, entre EEUU y algunos de sus vecinos más cercanos, especialmente México y los países de América Central y el Caribe, como resultado de la migración masiva y sostenida y de la creciente integración económica. Esta interdependencia económica y demográfica ha dado lugar a problemas complejos, que involucran aspectos nacionales e internacionales, denominados «intermésticos» (*intermestic*): de la educación bilingüe al cuidado de la salud, de las remesas a las licencias de conducir, de las pandillas de

jóvenes a las jubilaciones transferibles y del tráfico de drogas al tráfico de armas y personas. El gobierno de Obama sabe que no puede pasar por alto estos problemas pues resultan prioritarios para los habitantes de su país.

El segundo factor que explica el cambio de enfoque es la trascendencia económica de América Latina como fuente principal de recursos energéticos y otros recursos fundamentales para EEUU, y como destino de sus exportaciones. En efecto, casi la mitad de las importaciones energéticas de EEUU provienen de países que se encuentran en el hemisferio occidental y más de la mitad de aquellas provienen de América Latina y el Caribe; además, hay buenas posibilidades de incrementar la producción de energía en América, tanto de recursos renovables como no renovables. Asimismo, las exportaciones estadounidenses a América Latina alcanzaron los 273.000 millones de dólares en 2008, lo que equivale a 20% de las exportaciones totales y a cuatro veces el valor de las exportaciones a China. Las empresas estadounidenses aún tienen ventajas competitivas –que necesitan mantener– en los mercados latinoamericanos, derivadas de la cercanía, la familiaridad y los vínculos demográficos y culturales. Esta necesidad se vuelve aún más urgente en un periodo de crisis económica.

El tercer motivo es la creciente importancia que reviste América Latina a la

hora de enfrentar problemas transnacionales como la seguridad energética, el calentamiento global, la contaminación y otras cuestiones ambientales, además de la delincuencia, el narcotráfico y la salud pública. El nuevo gobierno estadounidense sabe que no es posible resolver, y ni siquiera tratar, estos problemas sin la cooperación estrecha y sostenida de muchos de los países de América Latina.

El cuarto motivo son los valores compartidos, especialmente el compromiso con los derechos humanos fundamentales, que incluyen la libre expresión política, la gobernanza democrática eficaz y la aplicación sistemática del Estado de derecho. En una época en la cual las difíciles experiencias en Afganistán, en Iraq y en otros lugares del mundo generan en muchos estadounidenses desaliento en cuanto a las posibilidades de expandir la influencia internacional de estos ideales, el gobierno de Obama reconoce que vale la pena reforzar el compromiso compartido en América alrededor de estas ideas esenciales. En suma, el hemisferio occidental sigue siendo el marco natural de EEUU en un entorno internacional más amplio y en general menos atractivo.

■ El turbulento estado de las relaciones interamericanas

El gobierno de Obama sabe que, pese a la creciente importancia de América Latina, las políticas para la región

implementadas en los últimos años han sido en general poco eficaces. Desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, Washington ha observado a América Latina a través del prisma del terrorismo internacional, reproduciendo una tendencia similar a la que prevalecía durante la Guerra Fría, en lugar de concentrarse en los problemas más importantes.

Tanto el gobierno de Bill Clinton como el de George W. Bush hicieron hincapié en las cumbres como un medio para mostrar su atención hacia la región. Sin embargo, estas reuniones fueron en general poco fructíferas, salvo como una oportunidad para las fotografías y la retórica facilista. Ambos gobiernos siguieron centrándose en la propuesta de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mucho tiempo después de que este objetivo se hubiera vuelto impracticable. Y en lugar de generar mejores vínculos con los vecinos más cercanos, EEUU comenzó a edificar un paredón en la frontera con México.

Si bien la cooperación entre EEUU y los países del hemisferio se había fortalecido en los primeros años posteriores a la Guerra Fría, se debilitó a fines de los 90 y en los primeros años del nuevo milenio. La evidente falta de atención hacia América Latina por parte de Washington, junto a algunas de las políticas implementadas por Bush, en especial la invasión

a Iraq, generó un fuerte resentimiento en muchos países latinoamericanos. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, aprovechó esta anti patía para desplegar una diplomacia agresiva y sensacionalista, con una provocativa retórica antiestadounidense y generosas ofertas de apoyo económico, entre las que se destacan las ventas subsidiadas de petróleo a diferentes países latinoamericanos, la asistencia económica de diferente tipo, el estrechamiento de la cooperación con Cuba en servicios de salud y otros servicios sociales, así como las promesas de financiar proyectos de infraestructura energética en América del Sur.

Al mismo tiempo, durante estos años muchos países latinoamericanos profundizaron los procesos de integración subregional a través de instituciones formales, pero sobre todo mediante el fortalecimiento del comercio, la inversión, las corporaciones multinacionales, las redes comerciales y profesionales y la cooperación pragmática. Varios países también diversificaron las relaciones internacionales más allá de la región, y algunos de ellos crearon lazos con la Unión Europea (UE), con miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y en especial con China, la India, Irán y Rusia. En este marco, muchos países latinoamericanos dejaron de buscar el liderazgo y la colaboración de Washington.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) demostró ser ineficaz en muchos casos, y la Carta Democrática Interamericana no produjo resultados relevantes. Otras instituciones de alcance hemisférico, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se debilitaron. A medida que la autoconfianza y la actividad internacional de muchos países latinoamericanos se fortalecían, los mecanismos hemisféricos de resolución de problemas se debilitaban. En el contexto de una mayor presencia de actores extrahemisféricos –China y en menor medida Rusia, la India e Irán–, la influencia de EEUU se redujo. Esta es la situación en la que Obama encontró las relaciones interamericanas cuando asumió la Presidencia.

■ Principios fundamentales para una renovación de la cooperación interamericana

Obama llegó al poder en un momento de fuerte repudio internacional a la política exterior estadounidense y con la exigencia de reformular el rol de su país en el mundo. Aunque el cambio principal se enfoca en Iraq, Irán y Oriente Medio, esta nueva postura también exige actitudes respetuosas y comprometidas con otras regiones. En este contexto general, el nuevo gobierno vuelve a prestar atención a las políticas latinoamericanas y reconoce la existencia de problemas compartidos que, agudizados por la crisis económica internacional,

hacen que las iniciativas interamericanas sean mucho más atractivas que en el pasado.

Tres principios guían al gobierno de Obama en su esfuerzo por renovar la cooperación interamericana.

El primero es la intención de ganarse la confianza de los ciudadanos, tanto de EEUU como de la comunidad internacional, en el objetivo de reducir el deterioro de la economía del país, para luego revertir este deterioro y restaurar el crecimiento económico. El éxito que se alcance en este objetivo será de extrema importancia para los países de América Latina, en particular para los del norte de la región (México, América Central y el Caribe), que dependen de las inversiones, las remesas, el turismo y el comercio con EEUU. Del mismo modo, estos vecinos cercanos son parte del desafío económico central del nuevo gobierno norteamericano, ya que constituyen mercados sustanciales para las exportaciones estadounidenses. Por lo tanto, la capacidad de América Latina de responder eficazmente a la crisis económica repercutirá en las posibilidades de recuperación de EEUU. En este contexto, resulta especialmente importante estabilizar y apuntalar las economías de México, América Central y el Caribe, por su ya mencionada importancia comercial y por otras tendencias relacionadas, como la migración, el tráfico de drogas, la delincuencia y la violencia.

En segundo lugar, en lugar de desplegar una retórica ambiciosa sobre el trabajo conjunto desde Alaska hasta Tierra del Fuego, el nuevo gobierno prefiere enfocarse en algunos problemas específicos que se pueden abordar de inmediato, aunque sea de manera parcial. Entre ellos, el refuerzo de las instituciones financieras, la restauración del flujo de inversiones y créditos y los problemas energéticos, ambientales y de seguridad civil. Con este enfoque, el gobierno busca reconstruir la credibilidad de EEUU, dañada tras años de promesas incumplidas, en lugar de correr el riesgo de crear grandes expectativas que luego resulten insatisfechas. En vez de luchar para refutar a Chávez y su antiestadounidense Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), el gobierno de Obama se concentra en los problemas que justamente generaron el espacio para que prosperara la retórica incendiaria de Chávez, sus programas populistas y otros movimientos populares radicales.

El tercer principio que guía la estrategia de Obama es la decisión de desagregar rigurosamente a los países de América Latina y el Caribe. Durante los últimos 20 años, los gobiernos estadounidenses de ambos partidos tendieron a hacer hincapié en la convergencia de la región, en pos de la gobernanza democrática, la economía de mercado, el equilibrio macroeconómico y la integración regional. Por

supuesto, estas tendencias convergentes fueron realmente importantes, aunque algunas veces se exageran. Sin embargo, es crucial entender que sigue habiendo diferencias esenciales entre los países latinoamericanos y que algunas de ellas se han acentuado¹.

Las diferencias más importantes se organizan en cinco dimensiones: el grado de interdependencia económica y demográfica con EEUU; el grado de apertura de las economías a la competencia internacional; la capacidad de alcanzar algunos aspectos fundamentales para una gobernanza democrática eficaz, como la división de poderes, la responsabilidad y el Estado de derecho; la fortaleza de las instituciones políticas y civiles que no pertenecen al Estado (las organizaciones no gubernamentales, la prensa, las organizaciones religiosas y los sindicatos); y la capacidad de cada país para integrar a muchas de las poblaciones tradicionalmente excluidas, como los pueblos indígenas marginados, los sectores carenciados y cada vez más movilizados desde el punto de vista político, además de los afroamericanos, que todavía enfrentan una importante discriminación racial en varios países.

1. Para un análisis completo de estas diferencias, con información detallada sobre las dimensiones mencionadas a las que se ajustan los distintos países, v. Abraham F. Lowenthal: «The Obama Administration and the Americas: A Promising Start» en *The Washington Quarterly* vol. 32 Nº 3, 7/2009, pp. 321-338, especialmente 325-326.

Los funcionarios del nuevo gobierno estadounidense entienden que solo una vez que se comprendan sistemáticamente estas importantes diferencias estructurales y sus consecuencias políticas EEUU podrá observar con más claridad a los países de América Latina y el Caribe. Desde esta perspectiva, las cumbres hemisféricas y las iniciativas regionales muy amplias tienen menos probabilidades de ser eficaces que las actividades subregionales que reúnen a grupos más reducidos de países alrededor de problemas e inquietudes complementarios o comparables. El reconocimiento de esta realidad fundamental es un punto de partida crucial para la reconsideración por parte del gobierno de Obama de las políticas hacia la región. Es por lo tanto probable que la nueva administración no enfatice tanto las cumbres panamericanas y que, en cambio, se centre más en las realidades bilaterales y subregionales, sobre la base de grupos de trabajo de composición diversa para enfrentar problemas específicos.

■ Cambio de mentalidad

Durante sus primeros cien días de gobierno, Obama comenzó a reformular distintas concepciones. Entre los cambios perceptibles en las primeras iniciativas relacionadas con América Latina se encuentran:

1. El paso de una preocupación por la seguridad militar y la llamada «guerra

contra el terrorismo» a un énfasis renovado en los desafíos compartidos, que incluyen el crecimiento económico, el empleo, la equidad, la seguridad civil, la energía, la migración, la gobernanza democrática y el Estado de derecho.

2. El cambio desde la llamada «guerra contra las drogas» hacia el trabajo conjunto para reducir la demanda y mitigar los daños, cambio que comienza con un honesto reconocimiento del papel de EEUU en el narcotráfico y el tráfico asociado de armas de bajo calibre y de grandes cantidades de dinero en efectivo.

3. El claro reconocimiento de que algunos de los problemas fundamentales que afectan las relaciones entre EEUU y América Latina –especialmente la inmigración, los narcóticos, el tráfico de armas de bajo calibre, el comercio y la conservación y el desarrollo de la energía– requieren de nuevas iniciativas de EEUU, más que de acciones de las naciones latinoamericanas y caribeñas.

4. La comprensión explícita de que, en la actualidad, los países latinoamericanos no necesitan gobiernos más débiles y Estados más reducidos, sino gobiernos y Estados más eficaces que se concentren en los bienes públicos que el mercado desenfrenado no es capaz de ofrecer de manera adecuada. El equipo de Obama entiende que la regulación y la responsabilidad

firmes son requisitos importantes para lograr economías eficaces, un reconocimiento que vale tanto para EEUU como para el resto del mundo.

5. Finalmente, un énfasis mayor en los siguientes puntos: los problemas particulares en las relaciones con los vecinos más cercanos (México, América Central y el Caribe); las posibilidades de establecer una cooperación estratégica con Brasil; el reconocimiento de la necesidad de una gestión paciente y matizada de las relaciones con diversos países andinos; y un nuevo enfoque respecto de Cuba, que se aparte de la negación, el embargo y la exclusión para explorar un reestablecimiento de las comunicaciones, la construcción de la confianza y el trabajo en pos de la cooperación en problemas específicos. En todos estos frentes relevantes, el gobierno de Obama empezó a trabajar de inmediato mediante iniciativas positivas y una diplomacia efectiva.

■ Las razones que motivan el cambio de políticas

Siempre es difícil saber con certeza cómo y por qué se producen los cambios en la política exterior de EEUU: cuánto depende de las ideas que los nuevos líderes y sus asesores ponen en práctica a partir de sus experiencias y observaciones anteriores²; cuánto tiene que ver con hacer más explícitos y enérgicos cambios

ya iniciados por el gobierno anterior; cuánto es resultado de la respuesta oportuna, caso por caso, a las circunstancias no previstas; en qué medida estos cambios son contingentes o incluso atribuibles al azar, y en qué medida son resultado de un consenso entre los asesores relevantes acerca de lo que el gobierno debe hacer. No caben dudas de que todos estos factores, y quizá algunos otros, contribuyeron a las auspiciosas medidas adoptadas por Obama en relación con América Latina.

Antes de asumir la Presidencia, Obama no conocía a fondo América Latina, región que nunca había visitado antes de llegar al poder. Tampoco hay, en su círculo personal de asesores en política exterior, nadie reconocido por su interés y experiencia en la región. Por todo esto, es probable que la segunda y la última de las razones mencionadas más arriba expliquen la nueva actitud del gobierno estadounidense: la continuidad de los cambios que,

2. Un ejemplo de cómo las ideas del nuevo presidente y sus asesores más cercanos influyen en las políticas es la adopción por parte del gobierno de Obama de una línea dura en contra de que Israel continúe expandiendo sus asentamientos en Cisjordania. «Varios funcionarios de la Casa Blanca afirmaron que las ideas del presidente sobre los asentamientos israelíes tienen varios años, y no son el producto de sucesos o debates recientes.» Ver Glenn Kessler y Michael D. Shear: «Obama's Friends, Aides Help Shape Stance on Settlements» en *The Washington Post*, 13/6/2009.

sin bombos ni platillos, habían comenzado en el gobierno anterior; y, lo que resulta más importante, la coincidencia entre los distintos asesores en la forma en que el nuevo gobierno debe abordar los asuntos latinoamericanos.

Es que, si bien el gobierno de Obama hizo un trabajo sorprendente para presentar como renovado e innovador el enfoque sobre América Latina, muchos de los elementos que lo componen ya existían en el último tramo del gobierno de George W. Bush. En particular, el trato caso por caso y con cuidadosos matices a los distintos regímenes populares (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y posiblemente Paraguay, Honduras y El Salvador). Esta estrategia, en realidad, es una continuación de los cambios introducidos bajo la influencia de la secretaria de Estado de Bush, Condoleezza Rice, y especialmente de Thomas Shannon, diplomático de carrera designado como subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental en octubre de 2005. Los conceptos, la retórica y las acciones de Shannon, en comparación con sus predecesores durante el primer periodo de George W. Bush, acentuaron sistemáticamente el trato individual a los países de América Latina, el reconocimiento de las desigualdades económicas y sociales como las causas originarias de muchos de los problemas de la región, la atención

especial y deferente hacia Brasil y una clara preferencia por los enfoques multilaterales. Cuando se redacte la historia de este periodo, los cambios en la política estadounidense respecto de América Latina introducidos durante los últimos años de la presidencia de George W. Bush deberían recibir una atención que en general se les ha negado en el clima politizado de esos días³.

También cabe mencionar que los primeros pasos del nuevo gobierno generaron un sorprendente consenso entre los expertos que no pertenecen a él, reflejado en varios informes especiales sobre las relaciones entre EEUU y América Latina publicados en 2007, 2008 y 2009. Una amplia gama de grupos de expertos y de organizaciones, desde la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), de tendencia de izquierda, hasta la Heritage Foundation, de derecha, emitieron informes y

3. Hay muchos casos similares que ilustran la falta de reconocimiento de la continuidad de las políticas entre un gobierno estadounidense y el siguiente respecto de América Latina. Esto se ve en la transición de la Alianza para el Progreso entre Dwight Eisenhower y John F. Kennedy; también en la Iniciativa de las Américas de George H.W. Bush y la Cumbre de las Américas de Miami de Bill Clinton, para citar dos ejemplos. La continuidad entre las políticas del gobierno de Obama y los cambios realizados en la última etapa del gobierno de George W. Bush fueron destacados por Jack Goldsmith en *The New Republic* (18/5/2009) y por David Brooks en *The New York Times* (22/5/2009).

recomendaciones⁴. Y, salvo algunas diferencias de énfasis, en general hubo coincidencias en la visión sobre la región y el estado de las relaciones interamericanas. En general, estos trabajos sugieren los siguientes objetivos: una mayor atención a la pobreza y la desigualdad, la seguridad pública y la energía; nuevas iniciativas para abordar los problemas de narcóticos, tráfico de armas e inmigración; una mayor cooperación con Brasil; un trabajo conjunto más intenso con México; respuestas moderadas a Hugo Chávez y más iniciativas destinadas a Haití y Cuba, no porque existan problemas bilaterales apremiantes con estas dos naciones sino por la importancia

internacional y simbólico-política que revisten.

Tal como sucedió en otras transiciones presidenciales en EEUU, es probable que estas recomendaciones y análisis externos hayan ejercido cierta influencia en los enfoques adoptados por el nuevo gobierno⁵. Sin duda, la influencia de los informes externos en la política sobre América Latina se vio reafirmada por la clara compatibilidad con un número significativo de informes actuales elaborados por los grupos de expertos en otros asuntos de política exterior, en temas que van del cambio climático a la inmigración, de los narcóticos a los derechos humanos, y de Oriente Medio e

4. V. por ejemplo, los siguientes informes, enumerados en orden de publicación: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos: *Forging New Ties: A Fresh Approach to us Policy in Latin America*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Washington, DC, septiembre de 2007; Abraham F. Lowenthal: «Toward Improved us Policies for Latin America and the Caribbean», redactado para el grupo de trabajo dedicado a las nuevas políticas estadounidenses para una América Latina cambiante, Center for Hemispheric Policy, Universidad de Miami, octubre de 2007; Council on Foreign Relations: *us-Latin American Relations: A New Direction for a New Reality*, mayo de 2008; Partnership for the Americas Commission, The Brookings Institution: *Rethinking us-Latin American Relations: A Hemispheric Partnership for a Turbulent World*, noviembre de 2008, <www.brookings.edu/events/2008/1124_latin_america.aspx>; James M. Roberts and Ray Walser: «10 Points for President Elect Obama's Latin America Strategy», memorando web de la Heritage Foundation, <www.heritage.org/research/latinamerica/wm2198.cfm>, enero de 2009; Trade Advisory Group, Americas Society and Council of the Americas: *Building the Hemispheric Growth Agenda: A New Framework for*

Policy, <www.as-coa.org/article.php?id=1409>, enero de 2009 e Inter-American Dialogue: *A Second Chance: us Policy in the Americas*, <www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1861>, marzo de 2009. Debo agradecer a Melissa Lockhart por su memorando «Analysis of Think Tank Reports that May Have Influenced the Obama Administration's Approach to Latin America» [Análisis de los informes de grupos de expertos cuyo contenido puede haber influido en el enfoque del gobierno de Obama sobre América Latina], 22 de mayo de 2009, inédito. Este trabajo me permitió realizar un análisis detallado de los informes que destacan los puntos de consenso y de discrepancia.

5. Al hacer referencia a las transiciones anteriores, pienso en la reconocida influencia que tuvo en el gobierno de Jimmy Carter el informe de 1976 de la Comisión de Relaciones entre Estados Unidos y América Latina («Informe Linowitz»), el informe de la Comisión de Santa Fe y de los trabajos de la embajadora Jeane Kirkpatrick en el gobierno de Ronald Reagan en 1981, y en el informe de 1989 del Inter-American Dialogue («The Americas in 1989: Consensus for Action») sobre el gobierno de George H.W. Bush. Participé activamente en el primero y en el último de estos trabajos.

Irán a Europa y Asia. Muchos de estos informes también recomendaron políticas multilaterales, más respeto por las opiniones, las instituciones y el derecho internacional, así como iniciativas alejadas de la influyente ideología neoconservadora de los últimos años⁶. La motivación inmediata de convertir estas ideas en hechos concretos fue la creciente crisis en México, que demandó un reconocimiento directo incluso antes de la asunción de Obama.

■ Perspectivas futuras

Bajo distintas etiquetas («Alianza para el Progreso», «nuevo diálogo», «asociación madura», «Iniciativa para la Cuenca del Caribe», «Iniciativa de las Américas» o «Área de Libre Comercio de las Américas»), los nuevos gobiernos estadounidenses, casi sin excepción, anunciaron nuevas medidas para la región, en muchos casos con bombos y platillos. Pero la mayoría de las veces estas nuevas iniciativas se malograron o simplemente no produjeron grandes cambios⁷. El ciclo se repite: asesores cercanos al flamante presidente ejercen su influencia en favor de iniciativas novedosas que luego se van diluyendo debido a la resistencia de la burocracia de carrera, la presión de los grupos de interés y poder, la falta de atención sostenida frente a otros asuntos apremiantes, la implementación ineficiente, contradictoria o inestable de las nuevas políticas anunciadas, e incluso su

abandono. Teniendo en cuenta este patrón, no hay que descartar la posibilidad de que la tentativa, coherente y auspiciosa, del gobierno de Obama se transforme en cacofonía –o silencio– en los meses y años venideros.

De hecho, algunas pruebas ya avalan la opinión de los escépticos. Cuando la secretaria de Estado Hillary Clinton

6. V., por ejemplo, los siguientes informes: Mark Agrast: «Restoring America's Moral Authority», Center for American Progress, febrero de 2007, en <www.americanprogressaction.org/issues/2007/moral_authority.html>; Audrey Singer: *Reforming us Immigration Policy: Open New Pathways to Integration*, The Brookings Institution, febrero de 2007, <www.brookings.edu/~media/Files/Projects/Opportunity08/PB_Immigration_Singer.pdf>; Council on Foreign Relations: *Confronting Climate Change: A Strategy for us Foreign Policy*, Council on Foreign Relations, Nueva York, junio de 2008, disponible en <www.cfr.org/content/publications/attachments/Climate_ChangeTF.pdf>; Nina Hachigian, Michael Schiffer y Winny Chen: *A Global Imperative: A Progressive Approach to us-China Relations in the 21st Century*, Center for American Progress, 13/8/2008, en <www.americanprogress.org/issues/2008/08/pdf/china_report.pdf>; Karim Sadjadpour: *Iran: Is Productive Engagement Possible?*, Carnegie Endowment for International Peace, octubre de 2008, en <www.carnegieendowment.org/files/us_iran_policy.pdf>; y Richard N. Haass y Martin S. Indyk: *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2009.

7. Señalé este aspecto en «Jimmy Carter and Latin America: A New Era or Small Change?», en Kenneth A. Oye, Donald Rothchild y Robert J. Lieber (eds.): *Eagle Entangled: us Foreign Policy in a Complex World*, Longman, Nueva York, 1979, y luego en *Partners in Conflict*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1987. V.tb. David Scott Palmer: *us Relations with Latin America during the Clinton Years: Opportunities Lost or Opportunities Squandered?*, University Press of Florida, Gainesville, 2006, y Henry Raymont: *Troubled Neighbors: The Story of us-Latin American Relations from FDR to the Present*, Westview Press, Boston, 2005.

afirmó que la creciente presencia de China, Irán y otros actores extraheemisféricos en América Latina constituía un motivo de preocupación para su gobierno⁸, pareció contradecir las primeras señales de respeto por el derecho de los países latinoamericanos a diversificar sus relaciones internacionales, que sugerían que finalmente EEUU estaba dejando atrás sus presunciones hegemónicas. Del mismo modo, tras la propuesta de Obama de un «nuevo comienzo» en las relaciones con Cuba, algunos funcionarios del mismo gobierno insistieron en la necesidad de que Cuba realizara ciertos cambios como próximos pasos para una mejora de las relaciones, a lo que siguió la resistencia del gobierno estadounidense al reingreso no condicionado de la isla a la OEA. La promesa inicial de Obama de impulsar una reforma integral de la cuestión migratoria durante su primer año en el gobierno se transformó en apenas un compromiso de iniciar el proceso de consultas sobre este tema. Finalmente, luego del reconocimiento de la necesidad de regular o prohibir la exportación de armas de bajo calibre de EEUU a México, el propio Obama afirmó que no era realista abordar este problema en el marco de la política interna estadounidense⁹.

Por otra parte, el enfoque del nuevo gobierno en relación con la política comercial es cuanto menos confuso: rechaza el proteccionismo, pero acepta una disposición que prioriza

la compra de productos estadounidenses (*Buy American*) en la legislación de estímulo económico; da señales positivas sobre la voluntad de avalar los TLC con Colombia y Panamá, pero sigue postergando esta decisión; fomenta la cooperación energética con Brasil, pero mantiene el subsidio para los productores estadounidenses de etanol de maíz; promueve un mejor trabajo conjunto con México, pero permite que el programa experimental de transportistas mexicanos caduque, lo que implica el incumplimiento por parte de EEUU de una importante disposición del TLCAN. Estos ejemplos, entre otros, ilustran el poder de los grupos de interés y su acceso al proceso, altamente permeable, de formulación de la política exterior estadounidense, en especial en temas que no afectan a la seguridad nacional.

Todavía es demasiado pronto para saber cómo evolucionarán las políticas del gobierno de Obama hacia América Latina en los próximos cuatro u ocho años y cómo se desarrollarán las relaciones entre EEUU y los distintos países y subregiones latinoamericanas. En EEUU existen intereses conflictivos y grupos de presión relacionados con todos los problemas:

8. Ver Paul Richter: «Clinton Sees China, Iran Inroads in Latin America» en *Los Angeles Times*, 2/5/2009, disponible en <www.latimes.com>.

9. Ver Scott Wilson: «For Obama, Calderón, A Meeting of Minds» en *The Washington Post*, 17/4/2009, disponible en <www.washingtonpost.com>.

comercio, inmigración, energía, narcóticos, seguridad fronteriza, asociación estratégica con Brasil, interdependencia administrada con México, América Central y el Caribe, nuevo acercamiento con Cuba y relaciones con los regímenes populistas bolivarianos. Hay, además, puntos de vista diferentes dentro del gobierno estadounidense y del Congreso, como también dentro de los países latinoamericanos y entre ellos. Como sucedió muchas veces en el pasado, la forma en que las políticas y las relaciones se estructuran dependerá en gran medida de la pugna entre estos actores, en una serie de procesos de negociación entrelazados y superpuestos, dentro de EEUU y entre EEUU y los países latinoamericanos. Esto es lo que, en última instancia, definirá las políticas norteamericanas hacia la región. No cabe duda de que las acciones de los grupos burocráticos y de interés, templadas y articuladas por los cálculos políticos y las relaciones personales, tendrán más influencia que los diseños globales. Las inconsistencias y las contradicciones son inevitables; lo que no es seguro es su importancia, y tampoco está claro si lograrán neutralizar un enfoque coherente y eficaz.

Existen motivos para pensar que el gobierno de Obama seguirá adelante con la implementación de la visión coherente de las relaciones interamericanas iniciada en los primeros cien días de gobierno. Entre las razones para creer que estas medidas pue-

den afianzarse y convertirse en permanentes se encuentran el estilo y el proceso para tomar decisiones, relativamente metódico, meditado, deliberativo y no contencioso, de la nueva administración; también el hecho de que la visión del nuevo equipo parezca alineada con la posición de la burocracia de carrera para asuntos latinoamericanos. Asimismo, este enfoque coherente podría reforzarse por la coincidencia entre las visiones de las políticas sobre América Latina y las prioridades internas del gobierno, por la composición del nuevo Congreso y por el prestigio personal y el poder político considerables con que cuenta el presidente. Otro motivo es el relativo debilitamiento –como resultado de las elecciones de 2008 y de los cambios que estos reflejan en la opinión pública– de varios grupos de interés que podrían oponerse al actual enfoque: entre ellos, se destaca el sector de la línea dura de la comunidad cubano-estadounidense de Florida, los grupos sindicales más proteccionistas, el *lobby* de las armas, algunos grupos de interés agrícolas especializados, así como el sector de la clase dirigente que ha querido sancionar a ciertos gobiernos latinoamericanos por su no alineamiento con las posturas estadounidenses durante los años de Bush. Al mismo tiempo, han ido ganando peso e influencia otros sectores hispano-latinos, más allá de la comunidad cubano-americana, que respaldan los cambios en las leyes inmigratorias y la rela-

ción con sus países de origen. Debido a todas estas tendencias y a la creciente confianza pública en el nuevo presidente, es posible que el gobierno tenga más espacio de maniobra que otros del pasado reciente.

Desde luego, todo esto dependerá en buena medida del éxito del gobierno de Obama en revertir la crisis económica, tanto en la realidad como en la percepción pública. Una recesión prolongada y una pérdida de la confianza en la competencia del gobierno para administrar la economía socavarían los enfoques sobre comercio e inmigración y reducirían la libertad para oponerse a los grupos de interés en numerosos asuntos, desde Cuba hasta la seguridad fronteriza, de la energía a los narcóticos. Como sucedió muchas veces en el pasado,

las políticas estadounidenses hacia la región probablemente se articulen en función de los cambiantes problemas nacionales y de las presiones internacionales más amplias. Este juego de tendencias define las relaciones entre EEUU y América Latina independientemente de quien se encuentre en la Casa Blanca. Sin embargo, en esta ocasión existe un gobierno que entiende la importancia permanente de la región para EEUU, que tiene una visión estratégica y que quizá sea capaz de eludir presiones que, de lo contrario, debilitarían el proyecto de renovar y mejorar la cooperación. Esto no es inevitable, pero parece posible. Si el gobierno de Obama logra sostener y profundizar su prometedor comienzo, entonces seguramente logrará mejorar y fortalecer las relaciones entre EEUU y América Latina. ☐

Ecuador Debate

Abril de 2009

Quito, Ecuador

Nº 76

COYUNTURA: Diálogo sobre la Coyuntura: predominio de Alianza País, incertidumbre económica y fragmentación política. Conflictividad sociopolítica: noviembre 2008-febrero 2009. TEMA CENTRAL: Dolarización y generación de vivienda formal: su lectura en Ecuador. La vivienda en Cuba. Reflexiones en torno a un problema pendiente. Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina. La gestión de la vivienda social en el Ecuador: entre la espada y la pared. El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media y diferenciación social. Costa Rica: contradicciones alrededor de la ciudad y la vivienda. La lucha por la vivienda social en las áreas centrales: el caso de São Paulo. DEBATE AGRARIO-RURAL: 30 años después: una reflexión sobre los estudios rurales y agrarios en Ecuador. ANÁLISIS: Entre el populismo autoritario y la preservación de valores ancestrales: la identidad boliviana como conciencia de una crisis histórica. La mujer y el trabajo en Chile, una realidad desafiante. RESEÑAS: Veintiocho de Mayo de 1944: una democracia fallida.

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre. Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador. Tel.: 2 522763. Correo electrónico: <caap1@caap.org.ec>.