

Temas de Actualidad

*La política latinoamericana de Obama: un necesario
cambio de rumbo*

Dra. Soledad Segoviano Monterrubio

SOLEDAD SEGOVIANO MONTEERRUBIO

Profesora a Tiempo Completo de *Relaciones Internacionales* en Facultades de Ciencias Políticas y Sociología y Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid, vinculada al Departamento Interfacultativo de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la UCM desde 1998. Master en Relaciones Internacionales por la Universidad de Columbia de Nueva York: *School of International and Public Affairs*, financiado con la Beca Fulbright de Periodismo, entre 1991-1993. Autora de *Elecciones Presidenciales en Estados Unidos. ¿Cambio o continuidad?*, editado por la Fundación Iberoamérica Europa en Madrid en 2009. Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid (Junio 1997). Tesis Doctoral: *La acción encubierta como instrumento de la política exterior norteamericana* con la calificación de APTO CUM LAUDE POR UNANIMIDAD.

1. COMPROMISOS Y PROMESAS ELECTORALES DEL SENADOR BARACK OBAMA (*)

El 23 de mayo de 2008, en plena pugna electoral por la Presidencia de Estados Unidos, el entonces senador, Barack Obama, se comprometía en un discurso¹ pronunciado ante el auditorio de la Fundación cubano-norteamericana de Miami, a emprender un nuevo rumbo en las maltrechas relaciones hemisféricas desde el primer día de su mandato. En este importante discurso, reforzado con la publicación de un documento de campaña titulado, *A New Partnership for the Americas*², Obama insistía en la urgente necesidad de impulsar una nueva política hacia América Latina y el Caribe, basada en la práctica de una agresiva y sostenida diplomacia, al servicio de la libertad, tal como, en su momento, la describiera Franklin Delano Roosevelt: *libertad política*, para extender la democracia y el imperio de la ley sobre el continente americano; *libertad frente a la miseria*, para combatir la pobreza, el hambre y la desigualdad; y *libertad frente al miedo* para enfrentar de forma coordinada amenazas transnacionales como el crimen organizado, el narcotráfico o el terrorismo³.

Con respecto a Cuba y de acuerdo con su planteamiento basado en la arquitectura de la diplomacia, Obama anunciaba, en caso de ser elegido, su propósito de eliminar las duras restricciones impuestas a las familias cubano-norteamericanas por parte de la Administración Bush en cuanto a viajes y envío de remesas a la isla. La anterior Administración republicana, además de endurecer las condiciones del embargo, impuso importantes limitaciones a los norteamericanos con familia directa en Cuba, ya que sólo se les permitía viajar a la isla una vez cada tres años, por un máximo de dos semanas, mientras que la cantidad total de remesas que un viajero autorizado podía introducir en Cuba se limitaba a 3,00\$, frente a los 3,000\$ permitidos en 2004⁴. Eliminando estas duras restricciones, según Obama, serían los

En el siguiente paper, Soledad Segoviano analiza la política hacia América Latina de la administración Obama, priorizando la V Cumbre de las Américas y extendiendo sus reflexiones hasta el mes de julio del año en curso.

¹ OBAMA, B.: *Remarks of Senator Barack Obama: Renewing US Leadership in the Americas*, Miami, FL, May 23, 2008, en: http://www.barackobama.com/2008/05/23/remarks_of_senator_barack_obam_68.php

² OBAMA, B.: *A New Partnership for the Americas*, Obama '08, en: http://obama.3cdn.net/f579b3802a3d35c8d5_9aymvyqpo.pdf

³ Ibidem, p.2.

⁴ HANSON, S.: "US-Cuba Relations", p.1, April 14, 2009, *Council on Foreign Relations* (CFR), en: <http://www.cfr.org/publication/11113/>

propios cubanos-norteamericanos los mejor cualificados para ejercer como auténticos embajadores de la libertad⁵.

A lo largo de toda la campaña, una vez obtenida la nominación demócrata en el mes de junio, Obama enmarcó su discurso político sobre América Latina bajo un lema muy simple pero efectivo, basado en que *lo que es bueno para la gente de las Américas es bueno para los Estados Unidos*⁶. De acuerdo con este principio, Obama se comprometía a apoyar y promover instituciones sociales responsables, a cooperar para combatir el narcotráfico, a impulsar alianzas económicas, en las que la protección de los derechos humanos y el medioambiente no quedaran excluidos; en definitiva, a emprender una reforma desde abajo, en la que no sólo fueran importantes los acuerdos entre gobiernos, sino las esperanzas de los niños de las favelas de Río⁷. Al servicio de este propósito, Obama anunciaba un sustancial incremento en las partidas de ayuda al desarrollo destinadas a la región con el fin de combatir, a la vez que reducir, la alarmante y ofensiva desigualdad entre ricos y pobres.

2. PROMESAS FRENTE A DESAFÍOS

Desde luego, la definición de estos objetivos enaltecen la estatura política de Barack Obama como nuevo Presidente de Estados Unidos; sin embargo, su discurso no se aleja demasiado de los eslóganes, pronunciamientos y compromisos reiterados por anteriores Administraciones norteamericanas. El propio George W. Bush, poco después de asumir la Presidencia en 2001, anunció que América Latina se situaría en el epicentro de la agenda política de Washington, en la medida que la región representaba un *compromiso fundamental* para su Administración.

La guerra desatada contra el terror tras los atentados del 11S, las desastrosas consecuencias derivadas de la invasión de Irak, el frente abierto en Afganistán, la

⁵ OBAMA, B.: *Renewing US Leadersip...*, op. cit, p.2.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

situación de dependencia energética de Estados Unidos y una agresiva política regional fundamentada en la desregulación y la apertura comercial sin restricciones, -al margen de otras consideraciones como el reparto de la riqueza y el respeto a los derechos humanos-, como recetas idóneas para la modernización y el desarrollo de América Latina condujeron a un clima de progresiva confrontación y desconfianza en las relaciones hemisféricas, definidas, fundamentalmente, por la desatención, el desconocimiento y la incompreensión de Washington hacia las realidades de América Latina.

Esta compleja situación, construida sobre la base de un vacío de poder propiciado desde Washington, más interesado en sus compromisos globales, a la vez que sobre un profundo y prácticamente unánime rechazo regional hacia las políticas emprendidas por parte de la Administración Bush, centradas de forma prioritaria en los capítulos de seguridad y libre comercio, vendría a erigirse en el principal argumento para explicar importantes consecuencias en el devenir de las relaciones hemisféricas como: la consolidación del autoritarismo electoral de Hugo Chávez, el surgimiento de variopintas formaciones de izquierda de origen reciente, la incursión de actores extrarregionales como China, Rusia e Irán no afines, precisamente, a los intereses de Washington, pero también, y de forma paradójica, las expectativas generadas por el Presidente Obama, cuya Administración ha iniciado su andadura en un clima de buena voluntad y aceptación por parte de los líderes latinoamericanos, aliviados tras el fin de la era Bush.

Y es aquí donde se encuentra la frescura del discurso de Obama, la novedad de su mensaje destinado a América Latina, precisamente, en la habilidad de construir unas propuestas de futuro sobre los rescoldos y cenizas del legado de Bush. La política de una Administración impopular ha sido derrotada, por lo que los modestos cambios de enfoque propuestos por Obama, basados en el mutuo respeto, en la confianza y en el diálogo, podrían aumentar la cooperación y mejorar sustancialmente las relaciones entre los países de América Latina y Estados Unidos. Ambas partes deben hacer frente a una agenda que exige dar respuestas constructivas ante desafíos hemisféricos ya conocidos como el proteccionismo, los subsidios agrícolas, la desigualdad y la pobreza, el calentamiento global y el control

climático, la migración, el narcotráfico o el crimen organizado⁸, el desarrollo de fuentes de energía alternativa para superar la dependencia del petróleo⁹, o el impulso de unas relaciones comerciales, económicas y financieras más equilibradas¹⁰.

La pregunta que cabe plantearse es si ante la acumulación y envergadura de estos desafíos que marcan las relaciones hemisféricas, habrá cabida para una política realista, basada en el entendimiento de las profundas transformaciones que están teniendo lugar en América Latina, donde los países de la región pasen a ser contemplados como socios y no como el objeto de la política exterior de Estados Unidos¹¹.

De forma más concreta, y de acuerdo con Jaime Daremblum¹², Barack Obama se enfrenta a la *tormenta perfecta* en cuanto a los desafíos marcados en las agendas bilaterales con algunos países de la región: como los crecientes índices de criminalidad en México, como consecuencia de la guerra contra el narcotráfico desatada por Felipe Calderón; el futuro del Plan Colombia y el acuerdo de libre comercio entre los dos países, estancado en el Congreso norteamericano; la amenaza de una nueva crisis económica en Argentina; el desmantelamiento de la base del Comando Sur en Manta (Ecuador); el liderazgo regional e internacional de Brasil y su apuesta por la industria de los biocombustibles; o las iniciativas de Chávez para reforzar la cooperación económica y militar con China, Rusia e Irán, favoreciendo así la penetración de estos países en el continente. Por no mencionar la situación en la que se encuentran algunos países de Centroamérica: Nicaragua, subsidiado por el régimen de Hugo Chávez; Honduras, inmerso en una grave crisis institucional que ha culminado en un golpe de Estado contra Manuel Zelaya el

⁸ VARAS, A.: "América Latina y los Estados Unidos: una agenda a la deriva", p.2 ,Comentario Junio 2008, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, FRIDE, en: <http://www.fride.org>

⁹ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR): *US-Latinamerica Relations: A new direction for a new reality*, Independent Task Force, Report N° 68, New York 2008, p.49.

¹⁰ MALAMUD, C.: "Estados Unidos y América Latina: una nueva etapa de una relación complicada", pp. 2-3, *ARI 97/2009*, 5 de Junio de 2009, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>

¹¹ GRATIUS, S y SJARD SCHULZ, N.: "La Cumbre de las Américas en clave europea", p.1, Policy Brief Abril 2009, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, FRIDE, en: <http://www.fride.org>

¹² DAREMBLUM, J.: *A perfect storm in Latin America: how will Obama handle economic and security challenges south of the border?*, pp.1-4, December 10, 2008, Hudson Institute, en: <http://www.hudson.org>

pasado mes de junio¹³; o Guatemala, atrapada en las redes de corrupción, violencia e impunidad.

Pero Obama, además, deberá afrontar las consecuencias derivadas de la crisis económica. La recesión norteamericana está afectando de forma muy importante al volumen de remesas de los emigrantes latinoamericanos en Estados Unidos. Se calcula que en los últimos meses la contracción de las remesas ha sido superior al 5%¹⁴ y se esperan resultados aún más desalentadores. Asimismo, la caída en los precios de los recursos naturales y las dificultades de acceso a la financiación hacen que sea urgente la recapitalización del FMI y del Banco Interamericano de Desarrollo¹⁵ para que fluyan los créditos destinados a los países con serias dificultades económicas, aspectos abordados en la V Cumbre de las Américas, celebrada el pasado mes de abril, y a la que nos referiremos más adelante.

Ante esta situación, tal como afirma Michael Shifter¹⁶, resulta poco realista esperar un cambio dramático en la política de Washington hacia la región. Los recursos limitados como consecuencia de la crisis económica, los condicionantes políticos impuestos por legisladores y grupos de presión y la propia inercia de la Historia de las relaciones hemisféricas, asentada sobre los principios de la doctrina Monroe, harán muy difícil que las promesas y buenos propósitos de Obama se conviertan en realidades e iniciativas sólidas y viables en beneficio de los intereses generales del hemisferio.

3. ¿REVERTIR EL ORDEN DE LA HISTORIA?

La agenda para Latinoamérica se encuentra en construcción y será muy complicado revertir el orden de las cosas, renunciar a los fundamentos de la hegemonía de

¹³ CARLSEN, L.: "Golpe en Honduras se torna violento, se imponen sanciones", 1 de julio de 2009, Informe Especial Programa de las Américas, en: <http://www.ircamericas.org/esp/6226>

¹⁴ MALAMUD, C.: "Estados Unidos y América Latina...", op. cit., p.3

¹⁵ GRATIUS y SJARD SCHULZ, "La Cumbre de las Américas...", op.cit., p.3

¹⁶ SHIFTER, M.: "Se va Bush, ¿qué viene?", February 22, 2008, *Inter American Dialogue*, citado en: VARAS, A.: "América Latina y los Estados Unidos...", op.cit., p.2

Estados Unidos sobre la región formulados por el Presidente James Monroe, en 1823, para expulsar a las potencias europeas de América Latina y colocarla bajo su órbita de influencia. Desde entonces, Estados Unidos ha venido ejerciendo su dominio político y su expansionismo económico, en connivencia con oligarquías más o menos corruptas al frente de regímenes de libre mercado, al servicio de los intereses de Washington.

Será difícil escapar de una historia de intervencionismo justificado en torno a diferentes *racionales*, como la idea del Destino Manifiesto o la lucha contra el comunismo internacional, pero cuyo tronco común nace de la profunda convicción de la sociedad norteamericana en la excepcionalidad de su modelo político, basado en los principios de la moral y la virtud, en plena armonía con la voluntad divina. Y es que, según la visión de los Padres Fundadores, Norteamérica estaba llamada a ser el ejemplo de sabiduría política y armonía social que contribuiría a mejorar la condición del hombre en gran parte del mundo¹⁷.

Esta visión que los norteamericanos tienen de sí mismos persiste hoy en día¹⁸. Estas creencias operan como mitos que destacan la importancia de las acciones emprendidas por la nación, a la vez que las justifican, encuadrándolas en el marco de referencia de supremos principios filosóficos y morales. Sin embargo, la firme creencia en la superioridad de su virtud política ha supuesto, a lo largo de la historia, un serio obstáculo para la reflexión moral de los líderes estadounidenses sobre las consecuencias negativas de sus decisiones y actuaciones en el panorama internacional y, en particular, en América Latina. Así, en el marco de la Guerra Fría,

¹⁷ Palabras de Thomas Jefferson, citado en BARNETT, R.J.: *Intervention and Revolution* (2nd. Ed.) New York, New American Library, 1972, p. 308; otras fuentes de referencia importantes para estudiar las relaciones interamericanas desde una perspectiva histórica son: FALS BORDA, Orlando.: *Revoluciones inconclusas en América Latina: 1809-1968*, Siglo XXI Editores, México, 1975; LAFEBER, Walter.: *Inevitable Revolutions: the United States in Central America*, W.W. Norton and Company, New York and London, 1993; MUÑOZ, Heraldo.: *El fin del fantasma: las relaciones interamericanas después de la Guerra Fría*, Hachette, Santiago de Chile, 1992; SCHOULTZ, Lars.: *Beneath the United States: a history of US policy towards Latin America*, Harvard University Press, 1999; SMITH, Peter H.: *Talons of the Eagle: Dynamic of US-Latin America Relations*, Oxford University Press, 2000.

¹⁸ El Presidente Barack Obama en su discurso de toma de posesión se refirió a los valores que definen a la sociedad norteamericana y al extraordinario legado de los hombres y mujeres que construyeron la nación: *Our challenges may be new. The instruments with which we meet them may be new. But those values upon which our success depends –honesty and hard work, courage and fair play, tolerance and curiosity, loyalty and patriotism- these things are old. These things are true. They have been the quiet force of progress throughout history.*

OBAMA, B.: *President Barack Obama Inaugural Address*, January 21 de 2009, en: <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>

especialmente entre los años 70 y 80, con la justificación de enfrentar el desafío comunista en la región, en nombre de la democracia y la libertad, Estados Unidos apoyaría hechos tan censurables como el golpe contra Salvador Allende en Chile con Nixon en la Presidencia, o la guerra secreta contra Nicaragua durante la Administración Reagan.

Durante los años 90, tras la desaparición de la Unión Soviética y el desafío del comunismo, el planteamiento político de la Administración Clinton hacia América Latina se basó en las disciplinas del denominado *consenso de Washington*¹⁹, impuesto por las instituciones financieras como el FMI, la OMC, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y que garantizaban el pago de la deuda por parte de los países latinoamericanos. La aplicación de esta política colocaba a todos los países receptores de la ayuda en una angustiosa y permanente situación de deuda financiera, convirtiéndola, según la interpretación de Manuel Pérez-Rocha²⁰, en el principal instrumento económico en manos de Washington para garantizar y perpetuar sus relaciones de poder y dominación sobre América Latina en un nuevo panorama estratégico definido por la desaparición del orden bipolar.

De hecho, en los primeros años de la post-guerra fría, la política de Washington hacia sus vecinos del Sur se iría perfilando sobre la base de tres ejes fundamentales que, aún hoy, se encuentran firmemente anclados en la concepción estratégica norteamericana, y que también, como veremos, son fácilmente detectables en el discurso de Obama, a saber: **mercados abiertos**, pilar sobre el que se diseñó el TLC y el ALCA²¹; **reforzamiento de la democracia**, fundamento

¹⁹ La década de los noventa se caracterizó por las políticas económicas recomendadas por el FMI, el Banco Mundial y del Departamento del Tesoro estadounidense, en lo que se conoció como el *consenso de Washington*. Este *consenso* fue presentado como un documento de trabajo por el economista John Williamson en 1989, donde se recogían diez políticas económicas necesarias para promover el crecimiento de los países y entre las que se encontraban la disciplina fiscal para reducir el déficit público, la liberalización del comercio internacional y promoción de la exportaciones, la desregulación, la protección de los derechos de propiedad o la reordenación de las prioridades del gasto público. Las políticas de reforma o de ajuste estructural pretendían desarrollar un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado donde el papel del Estado se viera disminuido.

²⁰ PÉREZ-ROCHA, M.: "Empire and Latin America in the Obama Era", p.2, April 1, 2009, *Foreign Policy in Focus* (FPF), en: <http://fpif.org/fpiftext/6007>

²¹ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte representa un bloque de libre comercio constituido por Canadá, Estados Unidos y México. Entró en vigor en enero de 1994, con la Administración Clinton; por su parte, el Área de Libre Comercio de las Américas es el nombre con el que se conoce el programa

político que, en 1994, justificaría la decisión de la Administración Clinton de enviar 20.000 soldados norteamericanos bajo los auspicios de Naciones Unidas para restituir en el poder al depuesto, pero democráticamente elegido, Jean-Bertrand Aristide; y **guerra contra las drogas**, objetivo que conduciría a la inauguración, también durante la Administración Clinton, del denominado Plan Colombia, un ambicioso programa de ayuda económica y militar, no sólo para combatir la producción de coca en el país, sino para reforzar al Gobierno colombiano en su lucha contra las FARC y el ELN vinculados a las redes del narcotráfico²².

Durante los dos mandatos de la Administración de George W. Bush, los tres pilares mencionados han sido una constante, aunque con resultados desiguales y más que cuestionables. En lo que se refiere al libre comercio, si bien el Congreso ratificó los Acuerdos con Chile en 2004 y con la República Dominicana y Centroamérica (DR-CAFTA) en 2007, los Acuerdos de Libre Comercio con Colombia y Panamá se encuentran paralizados en el Congreso norteamericano por cuestiones de política interna; en cuanto a la promoción de la democracia, la credibilidad de la Administración Bush se vio seriamente cuestionada como consecuencia del turbio asunto relacionado con el fallido intento de golpe de Estado contra Hugo Chávez en Venezuela, deteriorando considerablemente las relaciones entre los dos países. Por último, los miles de millones invertidos en la lucha contra el narcotráfico no parecen dar su fruto. El flujo de drogas Sur-Norte no parece disminuir, a la vez que los índices de violencia y criminalidad han aumentado de forma dramática en México y otros países de Centroamérica²³.

Junto a los fracasos de esta políticas, también deberíamos mencionar otros como las limitaciones anejas al programa denominado *Millennium Challenge Account*²⁴

de expansión de un Tratado de Libre Comercio a todos los países de América Latina, excepto Cuba. Esta iniciativa recibió importantes críticas en la Cumbre de las Américas de 2005.

²² CFR, *US-Latinamerican relations...*, op. cit., p.8.

²³ *Ibidem*, pp.25-38.

²⁴ En un discurso pronunciado el 24 de marzo de 2002, el Presidente Bush señaló las líneas maestras de lo que sería un ambicioso proyecto de cooperación de Estados Unidos. El Proyecto *the Millenium Challenge Account* sería gestionado por *the Millenium Challenge Corporation* y proporcionaría ayuda económica, a través de un proceso de selección competitivo, a aquellos países en vías de desarrollo que cumplieran una serie de requisitos, centrados en el fortalecimiento de la libertad económica y la inversión en la población. Un breve informe de este Programa puede ser consultado en: TARNOFF, C.: "Milleniun Challegen Account", October 8, 2008, *Congressional Research Service for Congress*, en: <http://www.fas.org/sqp/crs/row/RL32427.pdf>

(MCA) que deja sin cobertura a millones de personas que viven bajo el umbral de la pobreza en los países grandes del continente, al priorizar la distribución de la ayuda a países pequeños y extremadamente pobres como Nicaragua, El Salvador y Honduras; o la fallida *Security and Prosperity Partnership*²⁵ (SPP), impulsada en 2005 por la Administración Bush, con el fin de extender el perímetro de seguridad en el área de negocios y libre comercio de los países NAFTA, vinculando, de nuevo, dos pilares básicos de la política estadounidense hacia la región, seguridad y libre comercio.

4. RESPUESTAS Y RESISTENCIAS DESDE LATINOAMÉRICA

Los desalentadores resultados de las políticas emprendidas desde Washington derivados, entre otros factores, de la mala gestión y la falta de comprensión de las realidades y dinámicas específicas de América Latina como consecuencia, a su vez, de un planteamiento político unilateral y basado en la dominación, han provocado la respuesta de los líderes latinoamericanos que han tratado de buscar soluciones desde Latinoamérica para Latinoamérica. En este sentido, cabe destacar de forma muy especial las iniciativas emprendidas por Brasil y Venezuela que, por distintas motivaciones, se han mostrado especialmente dinámicos a la hora de contrarrestar el poder y la influencia de Estados Unidos en la región.

En lo que se refiere a Venezuela, el régimen de Hugo Chávez viene impulsando todo tipo de iniciativas y proyectos que, si bien se fundamentan sobre la base de una inflamada retórica de autoafirmación nacionalista, antiimperialista y, específicamente, antiestadounidense, ha logrado aglutinar a un importante número de países latinoamericanos –Nicaragua, Cuba, Ecuador, Bolivia-, que comulgan con su discurso, en un intento de construir una alternativa, más o menos viable, a la tradicional pauta de influencia y dominación ejercida por Washington.

²⁵ La denominada *Security and Prosperity Partnership of North America* fue lanzada en marzo de 2005 como iniciativa trilateral para garantizar los intereses de seguridad e impulsar el desarrollo y el progreso entre Estados Unidos, Canadá y México. Se trataba de reforzar los canales de cooperación, fundamentalmente en materia de inteligencia, para “mantener las puertas cerradas al terrorismo, pero abiertas al comercio”. Para una profundización en este asunto, consultar: <http://www.spp.gov>

En este sentido, y según Augusto Varas²⁶, Chávez ha impulsado la denominada Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) frente al ALCA; la creación del Banco del Sur como alternativa al Banco Interamericano de Desarrollo; el denominado Tratado Comercial de los Pueblos, donde se integran Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia, frente a los Tratados de libre comercio impulsados por Estados Unidos; la propuesta del denominado Ejército del ALBA, como nuevo acuerdo de seguridad regional; el Movimiento Bolivariano de los Pueblos, la creación de Petrocaribe y Petrosur para hacer frente a la crisis energética, o TeleSUR, concebido como mecanismo de integración cultural para la región.

En cuanto a Brasil, el Gobierno de Lula Da Silva ha sabido desarrollar una inteligente estrategia de proyección regional e internacional estructurada en torno a dos ejes²⁷: el primero, centrado en la política de contención de Washington en la región, articulada a través de iniciativas como la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), creada en mayo de 2008, en el contexto de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Brasilia, y en la que participan los países de la Comunidad Andina y MERCOSUR; la propuesta de creación, también el pasado año, de un Consejo de Seguridad Sudamericano, a raíz de la crisis fronteriza entre Colombia y Ecuador, o el desarrollo de la industria de los biocombustibles como fuente alternativa de energía; por su parte, el segundo eje de rotación se fundamenta en la formulación de una ambiciosa política global desarrollada a través de una estrategia de diversificación que ha llevado a Brasil a sellar su alianza estratégica con la UE²⁸, o con países como India y Sudáfrica, propiciando la constitución de IBSA. Junto a estas iniciativas habría que añadir, además, la solicitud de Brasil para ocupar un asiento como Miembro Permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas²⁹.

Si bien estos dos países lideran este proceso de progresiva transformación, autoafirmación y autonomía respecto de Estados Unidos, en general, los demás

²⁶ VARAS, A.: "América Latina y Estados Unidos...", op.cit., p.5.

²⁷ VARAS FERNÁNDEZ, A.: "Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur", p. 7, FRIDE *Working Paper/Documento de Trabajo*, Febero de 2009, en: <http://www.fride.org>

²⁸ Comisión de las Comunidades Europeas (2007): "Hacia una asociación estratégica UE-Brasil", Bruselas, 30 de mayo de 2007, Com (2007) 281, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, citado en *Ibidem*.

²⁹ VARAS FERNÁNDEZ, A.: "Desafíos económicos...", op. cit.

países de la región, con más o menos fortuna, también se encuentran inmersos en este mismo proceso, tratando de proyectar sus intereses, a la vez que extender sus relaciones, con actores internacionales de naturaleza tan diversa como la ONU, la OTAN, la UE, China, Rusia, Irán, Japón o Canadá.

La aplicación de esta estrategia unida a otro tipo de condicionantes económicos como el alto precio de las denominadas *commodities* o el crecimiento sostenido de las remesas procedentes del exterior, han arrojado resultados muy positivos en cuanto a tasas de crecimiento en la región. Dejando por un momento al margen los problemas relacionadas con la pobreza, la desigualdad y, en definitiva, la distribución equitativa de la riqueza, lo cierto es que, entre 2004 y 2008, la región vino creciendo a un 4,3% de promedio, logrando situar la inflación regional en torno al 5,4%, un éxito excepcional, teniendo en cuenta el historial de hiperinflación en América Latina³⁰.

Un seguimiento atento de la evolución de estas realidades y acontecimientos nos permitirá identificar el principal problema que define, en el momento actual, el estado de las relaciones hemisféricas, enfrentadas a una dialéctica construida sobre el binomio cambio vs. inmovilismo. Y es que, mientras Latinoamérica se encuentra inmersa en una dinámica de transformación, Estados Unidos permanece aferrado a los principios, inalterables, de su política exterior hacia la región, autolimitando así su propia capacidad de comprender el complejo mosaico de realidades que definen a América Latina. Si bien el libre cambio, el reforzamiento de la democracia y la lucha contra el narcotráfico continúan siendo objetivos importantes para los intereses norteamericanos, la formulación de futuras políticas no debería centrarse, de forma exclusiva, sobre la base de estos principios.

De acuerdo con las recomendaciones vertidas en el Informe del *Council on Foreign Relations*³¹, el nuevo enfoque hacia la región pasa, necesariamente, por la identificación de cuatro prioridades emergentes: pobreza y desigualdad; seguridad ciudadana; migración y energía, cuestiones de interés mutuo sobre las que la

³⁰ CFR, *US-Latin America Relations...*, op. cit., p.13.

³¹ *Ibidem*, pp.10-11.

nueva Administración Obama debería diseñar su política exterior hacia América Latina. Una atención esmerada a estas prioridades brindaría la oportunidad de abrir una nueva línea de diálogo y entendimiento entre las partes, con amplias e importantes repercusiones en los procesos de consolidación democrática, crecimiento económico, lucha contra la pobreza y combate a las redes del narcotráfico³².

5. LA ESCENIFICACIÓN DE LA V CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

El legado de un pasado marcado por fracasos, desencuentros y desconfianzas y la necesidad de enfrentar un nuevo enfoque de futuro en un contexto de cambio y crisis en el hemisferio, esto es, la convergencia de los tiempos pasado y futuro, se vio plasmada en la pasada Cumbre de las Américas, en la que Obama capitalizó la atención de los líderes latinoamericanos que, en un clima de buena predisposición y cordialidad, esperaban asistir al inicio de una nueva era de diálogo, confianza y respeto mutuo. Entre otras cosas porque, aunque parezca paradójico, la Administración Obama necesita a Latinoamérica, en la medida que los intereses de Estados Unidos se encuentran cada vez más interconectados con los de sus vecinos del sur.

Entre 1996 y 2006 el comercio de mercancías entre Estados Unidos y Latinoamérica creció un 139%, comparado con el 96% de Asia o el 95% de la UE³³. También en 2006, Estados Unidos exportó un total de 223 mil millones de dólares para los consumidores latinoamericanos. Asimismo, y según los datos manejados por el *Council on Foreign Relations*, América Latina representa la fuente de suministro de petróleo más importante para Estados Unidos, situándose, con un 30%, por encima de las exportaciones procedentes de Oriente Medio que suponen un 20%³⁴.

³² *Ibidem.*, p.10.

³³ HORNBECK, J.F.: "US-Latin America Trade: Recent Trends", Congressional Research Service, May 18, 2007, en: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/98-840.pdf>, citado en *Ibidem*, p.6.

³⁴ *Ibidem*, p.6.

Entre otras cuestiones relevantes cabe destacar: el tráfico ilícito de drogas y armas; el masivo flujo de inmigrantes procedentes de la región que huyen de la pobreza; la creciente importancia del electorado latino, vinculado a medios de comunicación latinos, cada vez más influyentes en el mapa político estadounidense; los vínculos familiares transfronterizos y los importantes envíos de remesas que desde Estados Unidos fluyen hacia Latinoamérica. En 2006, América Latina recibió 68 mil millones de dólares por este concepto, y 42 mil millones, más del 60%, procedían de Estados Unidos³⁵. Estas son algunas de las razones por las que la Administración Obama necesita y debe preocuparse por América Latina.

Los nombramientos efectuados por Obama y algunas de las iniciativas adoptadas en la preparación de la Cumbre de Trinidad y Tobago nos sitúan en la pista de este nuevo enfoque, cuyas líneas maestras se encuentran aún por definir. En lo que se refiere al capítulo de nombramientos, destacan, en primer lugar, el de Arturo Valenzuela como subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental. Valenzuela ocupó distintos cargos de responsabilidad relacionados con la política hemisférica durante las dos Administraciones de Bill Clinton, desempeñando un papel especialmente relevante como consejero del Presidente³⁶; Dan Restrepo, nombrado director para Asuntos del Hemisferio Occidental, dentro del Consejo de Seguridad Nacional, fue director del denominado *Americas Project*, del *Center for American Progress*, muy vinculado a la campaña presidencial de Obama; Frank Mora, de origen cubano y muy moderado, designado para ocuparse de los Asuntos del Hemisferio Occidental en el Departamento de Defensa³⁷, dada su experiencia como profesor de Estrategia de Seguridad Nacional en el *National War College*; y Alan Bersin, nombrado *nuevo zar* de la frontera, pero gran conocedor de las funciones asociadas a este cargo, tras desempeñar un puesto similar a las órdenes de la Fiscal General Janet Reno, durante la Administración Clinton. Bersin tratará de responder a una de las prioridades de la nueva Administración Obama, centrada en la seguridad de la frontera sur para contener, en la medida de lo posible, la llegada de inmigrantes y controlar el flujo de drogas y armas existente a ambos lados de la frontera con México, dando continuidad, así, a las políticas más restrictivas de la era Bush.

³⁵ MALAMUD, "Estados Unidos y América Latina...", op. cit., p.3.

³⁶ JUST THE FACTS: "The Obama Administration's Latin american team", May 18, 2009, en: <http://justf.org/blog/2009/05/18/obama-administrations-latin-america-team>

³⁷ MALAMUD, C.: "Estados Unidos y América Latina...", op.cit., p.3.

En lo relacionado a la preparación de la Cumbre, merece la pena destacar la visita de Lula a la Casa Blanca, el pasado mes de marzo; la participación del Vicepresidente, Joe Biden, en la Cumbre de Líderes Progresistas, celebrada en Chile durante marzo; el anuncio de Obama sobre su decisión de poner fin a las restricciones en cuanto a visitas y remesas que pesan sobre Cuba, autorizando, además, a las empresas norteamericanas de telecomunicaciones operar en la isla; los viajes de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, a México, Haití y República Dominicana; o la breve parada en México en su camino a la Cumbre, donde el Presidente norteamericano ratificó su apoyo a las políticas comerciales y de seguridad, TLC e Iniciativa Mérida³⁸, defendidas por la Administración Bush y censuradas por casi todos los países del hemisferio, dado su énfasis en el libre comercio y en la respuesta militar al desafío del narcotráfico.

Tras esta breve visita a México, donde de nuevo quedaron en evidencia los fundamentos tradicionales de la política exterior hacia Latinoamérica, Obama se dirigió a la Cumbre de Trinidad y Tobago para participar con un discurso conciliador, basado en el respeto, el entendimiento y el diálogo en el que el nuevo Presidente norteamericano reconocía que *si bien Estados Unidos ha hecho mucho para promover la paz y la prosperidad en el hemisferio, en ocasiones, nos hemos desentendido de ello y en otras hemos buscado dictar nuestras condiciones. Pero yo les aseguro que buscaremos una sociedad de iguales. No hay un socio principal ni socios minoritarios en nuestras relaciones; simplemente, existe el entendimiento basado en el respeto mutuo, intereses comunes y valores compartidos*³⁹.

Para respaldar sus palabras con los hechos, Obama puso sobre la mesa la petición de 448 millones de dólares al Congreso norteamericano con el fin de combatir la desigualdad y fomentar, así, un crecimiento en línea ascendente, de abajo hacia arriba, con el fin de lograr un reparto más equitativo de la riqueza entre los

³⁸ En 2007, el Presidente mexicano Felipe Calderón y el Presidente George Bush decidieron poner en marcha un ambicioso programa de cooperación para combatir el narcotráfico. Esta reunión dio origen a la denominada Iniciativa Mérida, un plan cifrado inicialmente en 1.500 millones de dólares destinados a la lucha contra el narcotráfico en México y Centroamérica durante tres años. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso en junio de 2008, asignando una cantidad inicial de 400 millones de dólares destinados a programas de profesionalización de la policía mexicana y compra de equipos militares y tecnológicos. Una información detallada sobre esta iniciativa puede ser consultada en el Portal abierto por el Wilson Center, en: http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=5949&fuseaction=topics.item&news_id=407349

³⁹ Citado en CARLSEN, L.: "Obama promete buscar una sociedad de iguales en la Cumbre de las Américas", 28 de abril de 2009, p.2, en: <http://www.ircamericas.org/esp/6086>

sectores más desfavorecidos de la población latinoamericana; asimismo, se comprometió a revisar las necesidades de recapitalización del Banco Interamericano de Desarrollo con el propósito garantizar las líneas de crédito⁴⁰ para contrarrestar los perjuicios derivados de la crisis económica y facilitar la recuperación de los países latinoamericanos.

En términos concretos, la V Cumbre de las Américas ha revelado las limitaciones ajenas a este tipo de cónclaves. Y es que, más allá del éxito personal de Barack Obama, comprometido con la idea de iniciar una nueva era de diplomacia y diálogo, Trinidad y Tobago no ha pasado de ser una mera declaración de buenas intenciones frente a una agenda hemisférica cargada de problemas y desafíos, pero carente de soluciones y compromisos concretos. Ni siquiera el Comunicado final de la Cumbre obtuvo el apoyo unánime de los participantes ante el rechazo de los países integrados en ALBA, lo que algunos analistas han interpretado como un calculado plan de acción, una rebelión abierta, frente a cualquier intento de activar un eficaz sistema interamericano⁴¹.

Pero, más allá del reconocimiento de las cuestiones generales que afectan a las relaciones interamericanas, incluidas las expectativas generadas en un proceso de cambio, no es de esperar que la Administración Obama impulse el desarrollo de una auténtica política hemisférica; por el contrario, la nueva Administración pondrá el énfasis en la ejecución de las respectivas agendas bilaterales que mantiene abiertas con determinados países de la región, como Brasil, México, Colombia, Venezuela y Bolivia, considerados, por distintas razones, prioritarios en el cálculo estratégico de Estados Unidos. En este sentido, la práctica de una diplomacia caso por caso o, tal como apunta Feinberg, basada en un multilateralismo modular o funcionalismo flexible⁴², continuará representando el mecanismo fundamental de aproximación a la compleja realidad latinoamericana.

⁴⁰ *Ibidem*, p.3.

⁴¹ FEINGERG, R.: "The Eclipse of the Americas", p.1, *Foreign Affairs*, en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/65081/richard-feinberg/the-eclipse-of-the-americas>

⁴² *Ibidem*. p.2.

6. AGENDAS BILATERALES: UN BREVE REPASO

Brasil

La mejor forma de catalogar las relaciones entre Brasil y Estados Unidos es a través de un lento pero continuado proceso de transformación, iniciado en la década de los 90, que ha conducido a los dos países a una situación de *acomodo estratégico*⁴³ en torno a dos cuestiones esenciales: estabilidad política en América Latina y la cuestión energética.

En lo que se refiere a la dimensión política, la agenda estratégica entre los dos países viene marcada por cuatro importantes focos de tensión regional como consecuencia del potencial desestabilizador para el resto de la región. Estas cuestiones vienen definidas por el conflicto colombiano; el desafío que supone Hugo Chávez; el convulso proceso de transformación que vive Bolivia; y la nueva crisis que amenaza a Argentina. Mientras que la guerra contra las FARC representa una cuestión prioritaria para los intereses de seguridad norteamericanos, derivados de su plena implicación en el Plan Colombia, Estados Unidos ha preferido desempeñar un rol de bajo perfil en los temas relacionados con Venezuela, Bolivia y Argentina, permitiendo a Brasil desempeñar funciones de mediación y estabilización en su rol como potencia regional. Es de esperar que la Administración Obama continúe fomentando una estrategia diplomática para la región, centrada en la delegación de funciones con la que, Estados Unidos, tradicionalmente, se ha sentido muy cómodo.

Otra cuestión preferente que ocupará la agenda futura entre Lula y Obama viene determinada por el tema de la energía. La progresiva consolidación de la industria de los biocombustibles en Brasil, orientada al consumo interno y al mercado internacional, y el desarrollo de una tecnología punta para la producción y explotación de etanol, un combustible fabricado a partir del alcohol de la caña de azúcar, han abierto un nuevo marco de cooperación entre los dos países para

⁴³ SENNES, R.: "Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito", p.1, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2008, Volumen 8, Número 4, en: <http://fal.itam.mx/FAE/?p=58>

definir e impulsar estrategias alternativas de fuentes de energía que reduzcan la dependencia de las fuentes tradicionales del petróleo⁴⁴.

Este planteamiento vendría a explicar el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en el Área de los Biocombustibles, firmado entre Brasil y Estados Unidos en 2007, y que algunos analistas interpretan como, fundamentalmente político-estratégico y sólo subsidiariamente económico-comercial⁴⁵, con el fin de aislar a Venezuela y a los países que siguen su discurso antiimperialista⁴⁶; sin embargo, no debemos descuidar los intereses económicos y la oportunidad de obtener importantes ganancias. Según Raúl Zibechi⁴⁷, los biocombustibles prometen grandes ganancias y despiertan el interés de los inversores, especialmente de las grandes multinacionales que producen cultivos transgénicos como Syngenta, Monsanto, Dupont. Dow, Bayer, o BASF, con importantes inversiones para la producción de biocombustibles como el etanol y el biodiesel.

Brasil es el primer productor mundial de este combustible alternativo, mientras que Estados Unidos ocupa el segundo lugar fabricando etanol a base de alcohol de maíz. Esta realidad coloca a ambos países en una situación inmejorable para desarrollar el mercado de combustibles provenientes de la caña de azúcar y el maíz, impulsando una asociación de futuro que trasciende el plano bilateral para aumentar la participación de los combustibles alternativos en la matriz energética de otros países⁴⁸, algo a lo que no renunciará la Administración Obama.

Este prometedor panorama quedaría incompleto sin contar con las reservas de petróleo descubiertas en Brasil, en el campo marítimo de Tupí, que equivaldrían a unos ocho mil millones de petróleo y gas⁴⁹, lo que convertiría a Brasil en un exportador neto, a la altura de Venezuela, permitiendo, al mismo tiempo, la

⁴⁴ *Ibidem*, p.5.

⁴⁵ CASTRO, J.: "El etanol divide las aguas", *Perfil.com*, en: <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0168/articulo.php?art=251&ed=0168>

⁴⁶ ZIBECHE, R.: "Estados Unidos-Brasil: la nueva alianza etanol", p.1, 6 de Marzo de 2007, Programa de las Américas del *International Relations Center* (IRC), en: <http://www.ircamericas.org/esp/4047>

⁴⁷ *Ibidem*, pp.3-4.

⁴⁸ Valoraciones realizadas por Lula Da Silva tras la firma del Acuerdo con Estados Unidos, citado en: CASTRO, "El etanol...", op. cit.

⁴⁹ VARAS, "Desafíos económicos...", op. cit., p.8.

diversificación estadounidense. El nuevo activo de poder que supone el petróleo permitirá a Brasil continuar su estrategia de liderazgo regional, especialmente frente al desafío de Chávez, a la vez que de proyección global, marcando la prioridad de sus intereses en futuras alianzas estratégicas internacionales.

México

En cuanto a México, tres son los temas que definirán las relaciones bilaterales entre los dos países durante la Administración Obama: lucha antinarcóticos, economía y migración. La importancia que se le da desde Washington a estos temas y, de forma especial, a la lucha contra el narcotráfico, quedó reflejada en las visitas que el propio Presidente Obama y tres miembros de su Administración, la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, la Secretaria del Departamento de Seguridad Interior, Janet Napolitano y el Fiscal General, Eric Holder, hicieron a México en el marco de la preparación de la Cumbre de las Américas.

Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), que cita fuentes del Departamento de Estado norteamericano⁵⁰, cerca del 90% de la cocaína que entra en Estados Unidos procede de México. La vasta industria que genera la cocaína está controlada por cárteles con base en las zonas fronterizas con Estados Unidos y a lo largo de la costa meridional. Pero especialmente tres cárteles, Sinaloa, Golfo y Tijuana, protagonizan una cruenta guerra territorial por el control de rutas de tráfico y pasos fronterizos. De acuerdo con Raúl Benítez⁵¹, en un país de 110 millones de habitantes, los asesinatos por narcotráfico representan, aproximadamente, un 25%, concentrándose en cuatro Estados del país: Baja California, Chihuahua, Sinaloa y Michoacán. Esta trágica realidad se ve incrementada por el tráfico ilegal de armas que se introducen desde Estados

⁵⁰ MAERTENS, Francis y Amado Philip de ANDRES, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: "David contra Goliat: ¿Pueden México y Centroamérica combatir con eficacia el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo?", p.5, Febrero 2009, Comentario FRIDE, en: <http://www.fride.org>, citando el *Informe de la Estrategia para el Control Internacional de Estupefacientes de 2008*.

⁵¹ BENÍTEZ MANAUT, R.: "La seguridad regional: amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central", p.3, Marzo 2009, Comentario FRIDE, en: <http://www.fride.org>

Unidos, especialmente desde los Estados de Texas, Arizona y Nuevo México⁵², a través de 3.000 kilómetros de frontera común.

Frente a esta alarmante escalada de violencia, ambos Presidentes plantearon la posibilidad de incrementar los fondos de la Iniciativa Mérida, destinados a equipo y logística en la lucha antidroga, aunque ahora el debate planteado por importantes *thinks tanks* como el *Wilson Center*⁵³, se centra en superar la estrategia de cooperación basada en la seguridad para poner el énfasis en un planteamiento político diversificado que atienda a otras necesidades de distinta naturaleza como la lucha contra la corrupción, la necesaria reforma de la justicia, o el impulso de iniciativas de desarrollo basadas en fuentes de energía alternativa.

Por otra parte, la economía representará un tema clave en la relación bilateral, teniendo en cuenta que los intercambios económicos como consecuencia del TLC ascienden a un total de 350 mil millones de dólares⁵⁴; sin embargo, la crisis económica que afecta a Estados Unidos ha provocado que México se coloque al borde de la recesión con un descenso de las exportaciones destinadas al mercado norteamericano en torno al 30%, en los primeros meses de 2009⁵⁵.

Por último, la reforma integral de la inmigración en Estados Unidos, prometida por Obama, y que debería facilitar la legalización de más de 12 millones de inmigrantes ilegales, entre los que se cuentan casi 7 millones de mexicanos⁵⁶, supone el tercer eje de rotación sobre el que girarán las relaciones entre los dos países; sin embargo, Obama ya ha anunciado que, para promover con éxito esta reforma, la seguridad y la vigilancia de las fronteras deberán quedar garantizadas, lo que implicará la adopción de importantes medidas restrictivas, dando continuidad así a las políticas impulsadas por Bush.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Woodrow Wilson International Center for Scholars, Events at the Center: "US-Mexico Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond", February 8, 2008, en: <http://www.wilsoncenter.org>

⁵⁴ NÚÑEZ, R.: "Comercio, emigración y cárteles, ejes Cumbre Calderón-Obama", 15 de abril de 2009, *Infolatam*, en: http://www.infolatam.com/entrada_impresion.jsp?id=13325

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

En este sentido, la Administración Obama ha anunciado algunas iniciativas importantes como la asignación de 8 mil millones de dólares destinados a reforzar la vigilancia electrónica en la frontera con México; el mantenimiento de la operación *Streamline*, una medida que convierte en delito federal la entrada ilegal en el país, o la ampliación de un programa dotado con mil millones de dólares para identificar a los inmigrantes ilegales que estén presos en las cárceles locales estadounidenses, no sólo en las federales o estatales, como hasta el momento. Una concesión importante en este proyecto de reforma se encuentra en la limitación de las redadas en los puestos de trabajo. De acuerdo con Janet Reno, con la nueva Ley se perseguirá y deportará, fundamentalmente, a los inmigrantes ilegales que cuenten con antecedentes penales o estén en prisión⁵⁷.

Colombia

En lo que se refiere a Colombia, la agenda bilateral se organizará en torno a cuatro cuestiones relevantes, que ya fueron abordadas en la Cumbre bilateral, celebrada en Washington el pasado 29 de junio. En primer lugar, se trata de despejar las incógnitas en torno al futuro político del Presidente Uribe ante la posibilidad de organizar un referéndum que permita modificar la Constitución colombiana para eliminar los obstáculos que le impiden concurrir a la reelección y, por tanto, a un tercer mandato. Obama se mostró en contra de esta potencial reforma constitucional, advirtiéndole a Uribe sobre los riesgos y consecuencias derivados de estas iniciativas, como en el caso del golpe de Estado contra Zelaya en Honduras.

Otro asunto de especial relevancia será, también, definir el futuro del estancado acuerdo de libre comercio que, tanto el Congreso norteamericano como la Administración Obama, se empeñan en vincular con la garantía de protección de los derechos humanos en Colombia, especialmente, tras los lamentables casos de “los falsos positivos”, el asesinato a sangre fría de inocentes por parte de las Fuerzas Armadas, que luego hacen aparecer como guerrilleros o paramilitares para cobrar una recompensa; o “las chuzadas”, interceptación de comunicaciones y seguimientos ilegales por parte del Departamento Administrativo de Seguridad

⁵⁷ HU, S.: “Little New in Obama’s Immigration Policy”, Washington Post, May 20, 2009, en : <http://www.washingtonpost.com>

(DAS), órgano de inteligencia colombiano, contra magistrados, defensores de derechos humanos, representantes de partidos políticos y periodistas.

Otra cuestión importante en las relaciones bilaterales será modificar la orientación estratégica de la ayuda destinada al Plan Colombia con el fin de incrementar iniciativas y recursos destinados a garantizar la gobernabilidad del país con instituciones sólidas, democráticas y estables, a la vez que promover proyectos de desarrollo alternativo para garantizar la paz y la seguridad en las zonas rurales de Colombia.

Este planteamiento se basa en la propuesta, lanzada en 2007 por Álvaro Uribe, para impulsar una nueva Estrategia para Reforzar la Democracia y Promover el Desarrollo Social. A través de esta iniciativa, conocida como el Plan Colombia 2, el gobierno de Uribe solicitaba a la Administración Bush un cambio en las prioridades de asignación de fondos, 14% de ayuda militar, frente a un 86% de ayuda económica y social⁵⁸ con el fin de promover el desarrollo democrático en el país. La solicitud para el año fiscal de 2008 del 76% de los fondos destinados a seguridad y sólo el 24% a desarrollo social y económico⁵⁹ fue la única respuesta de la Administración Bush, comprometida con una estrategia militar frente al conflicto colombiano. Está por ver si el Presidente Obama cumple los compromisos de revisión del Programa Andino Antidrogas⁶⁰ para adaptarlo a la evolución de los diferentes acontecimientos y desafíos regionales⁶¹, tal como anunció en el discurso pronunciado en Miami, en calidad de candidato a la Casa Blanca.

Por otra parte, las objeciones sobre derechos humanos asociadas al acuerdo de libre comercio no parecen afectar a las relaciones militares entre los dos países. Precisamente, en el marco de la visita de Uribe a Washington, funcionarios de

⁵⁸ CHASKEL, S.: "La política exterior estadounidense hacia el grupo guerrillero más antiguo de América Latina", p.3, julio de 2008, Comentario de FRIDE, en: <http://www.fride.org>

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Para un estudio de las iniciativas contenidas en este Programa consultar: VEILLETE, C.: "Andean Counterdrug Initiative (ACI), and Related Funding Programs: FY 2006 Assistance", January 27, 2006, *Congressional Research Service for Congress*, en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/60720.pdf>

⁶¹ OBAMA, B.: *Remarks of Senador Barack Obama...*, op.cit., p.3.

ambos gobiernos diseñaron el borrador de un Acuerdo de Cooperación Militar entre Estados Unidos y Colombia que permitiría el uso, a partir de septiembre, de cinco bases militares colombianas por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses, ante la decisión del Presidente ecuatoriano, Rafael Correa, de no renovar los acuerdos con Washington para la utilización de la base de Manta⁶², en su condición de *Foward Operating Location* (FOL) sobre el Pacífico.

Según la revista *Cambio*, el Acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos, a diferencia del Convenio suscrito con Ecuador en 1999, no limitaría el desarrollo de las operaciones antinarcóticos al área del Pacífico y la región andina, sino que lo haría extensible al área del Caribe, incluyendo además las actuaciones necesarias en la lucha contra el terrorismo⁶³. A pesar de que el acuerdo contempla la utilización de cinco bases, tres de la Fuerza Aérea Colombiana y dos de la Armada Nacional: Palanquero, Alberto Pouwels, Apiay, ARC Bahía de Málaga y ARC Bolívar en Cartagena, es Palanquero, la que suscita el interés del Comando Sur norteamericano (*SouthCom*), ya que, la base, además de contar con una infraestructura sofisticada, instalada por Estados Unidos en los años 90⁶⁴, proporciona alcance y movilidad aérea hacia toda la región⁶⁵. Estos movimientos constatan el énfasis que la nueva Administración Obama dará a los asuntos de seguridad nacional, confirmando la línea de continuidad con anteriores administraciones.

Venezuela

En lo que se refiere a las relaciones bilaterales entre Venezuela y Estados Unidos, conviene realizar una breve reflexión en torno al binomio retórica/realidad o, si se

⁶² La revista colombiana *Cambio* explica los detalles de esta alianza militar entre los dos países, consultar: "Los enviados del Pentágono", 1 de julio de 2009, en: http://www.cambio.com.co/portadacambio/835/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5569679.html

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Revista *Cambio*: "¿De Manta a Palanquero?", 2 de noviembre de 2008, en: http://www.cambio.com.co/portadacambio/779/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4234729.html

⁶⁵ Consultar: *White Paper, Air Mobility Command*, "Global En route Strategy", p.22, en: <http://www.au.af.mil/awc/afcom/documents/GlobalEnRouteStrategy.pdf>; citado en: LINDSAY-POLAND, J.: "Una nueva base militar en Colombia ampliaría el alcance del Pentágono a través de América Latina", 1 de junio de 2009, pp.1-2, Informe del Programa de las Américas, en: <http://www.ircamericas.org/esp/6158>

prefiere, el uso de la demagogia frente a la práctica de hechos tangibles y demostrables, relacionados, en este caso específico, con la cuestión de la energía.

En primer lugar, es un hecho que Venezuela es uno de los principales suministradores de petróleo de los Estados Unidos, después de Canadá, Arabia Saudí y México, al contar con las reservas más importantes de América Latina, cifradas en 99 mil millones de barriles de petróleo⁶⁶; en segundo lugar, es un hecho remarcable que la proximidad de Venezuela representa un activo estratégico para Estados Unidos, en la medida que la utilización de las rutas comerciales más cortas abarata los costes de transporte; y, por último, se puede demostrar que el abastecimiento de petróleo venezolano a los Estados Unidos ha fluido de forma ininterrumpida, incluso en los momentos álgidos de tensión entre los dos países, a partir de 2002, en el contexto del frustrado intento de golpe de Estado contra Hugo Chávez⁶⁷ y en el que se vio salpicada la Administración Bush.

Aunque es pronto para definir las líneas maestras sobre las que se asentarán las relaciones bilaterales con Obama en la Casa Blanca, resulta fácil prever que estarán marcadas por la tensión política y la confrontación. El profundo disgusto que provoca Chávez y el *chavismo* en el seno de la elite política norteamericana y el rédito político que obtiene Chávez con su simplista discurso antiestadounidense continuarán siendo el caldo de cultivo que alimente el desencuentro entre los dos países.

Pero el hecho de que Obama considere a Hugo Chávez como "un obstáculo que ha interrumpido el progreso en la región" y en su respuesta, el líder venezolano haya calificado al Presidente norteamericano como "un pobre *ignoramus*", sin el menor sentido de la realidad latinoamericana, no implica que ambos líderes no estén dispuestos a preservar unos intereses energéticos compartidos, ya que si bien Estados Unidos depende de la exportaciones de petróleo venezolano, Venezuela ha aumentado su dependencia del mercado norteamericano, en la medida que la fracción de sus exportaciones destinadas a Estados Unidos se sitúa cerca del

⁶⁶ ERIKSON, D.P. and WANDER, P.J.: "Obama and Chavez: Energy Partners?", p.1, *Journal of Energy Security*, April 23, 2009, en: <http://www.ensec.org>

⁶⁷ *Ibidem*.

70%⁶⁸. De hecho, según Ramón Espinasa, las exportaciones a este país se han mantenido constantes, en torno a 1,2 millones de barriles diarios (Mbd) desde principio de 2000, mientras que las exportaciones totales de Venezuela han caído en más de medio millón de barriles diarios⁶⁹. Manejando estos datos, estamos en condiciones de subrayar otro hecho incuestionable: que Obama y Chávez, al igual que tantos otros gobernantes que les precedieron, están condenados a entenderse en su rol de "compañeros de energía"⁷⁰, a pesar de que Estados Unidos trate desesperadamente de reducir sus niveles de dependencia respecto del petróleo venezolano y la Venezuela de Chávez impulse, a toda costa, el esfuerzo de diversificación de su mercado del petróleo.

La necesidad de esta conveniencia inconveniente viene respaldada por otro hecho irrefutable: la decisión, anunciada a finales de junio, de restablecer las relaciones diplomáticas entre los dos países, interrumpidas en septiembre de 2008, como consecuencia de la crisis entre Bolivia y Estados Unidos, en la que el embajador norteamericano, Philip Goldberg, fue expulsado del país, acusado de conspirar contra el gobierno de Evo Morales. En un supuesto gesto de solidaridad, que más bien podríamos calificar de tutela, Hugo Chávez expulsaría al Embajador norteamericano en Caracas, Patrick Duddy, mientras que Washington haría lo propio con el Embajador venezolano, Bernardo Álvarez. Ambos serán restituidos en sus cargos de forma inmediata. Estos son los hechos que empaña la retórica.

Bolivia

Por último, en lo que se refiere a Bolivia, las cuestiones más visibles en la agenda pendiente son, precisamente, aquéllas que han enturbiado las relaciones entre los dos países: la ausencia de representación diplomática por ambas partes, la

⁶⁸ ESPINASA, R.: "Las contradicciones de Pdvsa: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina", p.51, *Nueva Sociedad* 204, Julio/Agosto 2006, en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3365_1.pdf

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ ERIKSON y WANDER, "Obama y Chávez...", op. cit., p.4; CFR, *US-Latin America...*, op. cit., pp. 49-51; para un análisis más detallado sobre este tema, consultar: WEISBROT, M. and RAY, R.: "Los precios del petróleo y la economía venezolana", *Center for Economic and Policy Research*, Noviembre 2008, en: http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela_2008_11_spanish.pdf; ALVAREZ, C.J. and HANSON, S.: "Venezuela's oil-based economy", February 9, 2009, *Council on Foreign Relations*, en: <http://www.cfr.org/publication/12089/>

suspensión del sistema preferencias comerciales y la cuestión de la lucha antinarcoóticos. La explicación de la situación actual se remonta a septiembre del año pasado, cuando Evo Morales decidió expulsar al Embajador Goldberg. Días más tarde, la Administración Bush anunciaría la suspensión temporal de los programas de los Cuerpos de Paz, retirando a un total de 113 voluntarios⁷¹ del país. A finales de ese mismo mes, Bush proponía suspender a Bolivia como país beneficiario de los acuerdos comerciales con Estados Unidos, en el marco de los denominados *Andean Trade Preference Act* (ATPA) y *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), argumentando que Bolivia no cumplía con los compromisos adquiridos en la lucha antinarcoóticos⁷². En el mes de noviembre, Morales respondía a estas iniciativas ordenando la expulsión de la *Drug Enforcement Agency* (DEA). En enero de 2009, los bolivianos aprobaban, por consulta popular, una nueva Constitución que permite a Evo Morales ser reelegido en las elecciones previstas para diciembre.

Precisamente, iniciativas como la convocatoria de comicios electorales, la estrategia de enfrentamiento con Estados Unidos, la política de nacionalización energética o la ausencia de paz social guardan importantes similitudes y coincidencias con el proceso de cambio liderado por Chávez en Venezuela. Sin embargo, el esfuerzo de transformación emprendido en Bolivia para incorporar a los grupos indígenas, tradicionalmente excluidos de la vida política y económica del país, representa un encomiable esfuerzo democrático que bien merece el inicio de una estrategia de aproximación por parte de la Administración Obama, cuando menos, para comprender la realidad diferenciada de Bolivia, inmersa en un innovador y progresista proceso de transformación política⁷³.

El proceso boliviano representa, en este sentido, un campo de pruebas excepcional en el que testar los que deberían ser, de acuerdo con las recomendaciones del *Council on Foreign Relations*, los nuevos fundamentos de la política exterior norteamericana hacia América Latina, porque, en Bolivia confluyen la desigualdad y

⁷¹ DeSHAZO, P.: "Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere, Hearing on US-Bolivia Relations: Looking Ahead", p.3, March 3, 2009, *Center for Strategic and International Studies*, en: <http://www.csis.org/testimony/us-bolivia-relations-looking-ahead>

⁷² *Ibidem*.

⁷³ GRATIUS, S. y TEDESCO, L.: "Bolivia y Venezuela: caminos políticos cada vez más diferentes", p.4, Marzo de 2009, FRIDE Policy Brief, en: <http://www.fride.org>

la pobreza y, en consecuencia, la migración; las necesidades de seguridad ciudadana, derivadas de las propias debilidades de un incipiente sistema democrático, enfrentado al desafío del narcotráfico⁷⁴; y, por supuesto, la cuestión energética, vinculada con la explotación sensata de unos recursos gasísticos⁷⁵, cuyos beneficios deberían revertir en el desarrollo y progreso del país mediante una distribución equitativa de la riqueza generada.

Bolivia se erige, así, como un importante desafío regional para demostrar que la contundencia de los compromisos expresados por Obama, destinados a impulsar un verdadero cambio de rumbo en las relaciones hemisféricas, no se queda en la mera retórica, diluyéndose, como tantas ocasiones, en la urgencia de otras prioridades y desafíos internacionales a los que deberá hacer frente Estados Unidos.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Por ahora, es pronto para valorar si América Latina ocupará un lugar destacado en la agenda internacional de la nueva Administración Obama, teniendo en cuenta los vínculos generados por intereses compartidos como la proximidad territorial, los desafíos de integración cultural asociados a la movilidad poblacional, los intercambios comerciales, las necesidades de abastecimiento energético o las amenazas transnacionales como el narcotráfico y el crimen organizado. Es pronto para dejarnos llevar por el optimismo que nos brinda la expectativa de un prometedor futuro; aunque también lo es para dejarnos arrastrar por el pesimismo que brota de un pasado de desencuentro. Ahora, sólo cabe situarnos en un clima de confianza, teñido de escepticismo.

⁷⁴ NACIONES UNIDAS, Oficina contra la Droga y el Delito: "Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión", Abril 2008, *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas*, en: http://cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo_subregional-2008-06.pdf; TRANSNATIONAL INSTITUTE, TNI Briefing Series, n° 2009/1, Drogas y Conflicto, Documento de Debate, Junio 2009, n° 17, Programa de Drogas y Democracia: *Los mitos de la coca*, en: <http://www.ungassondrugs.org/images/stories/debate17s.pdf>; YOUNGERS, C.: "Beyond the Drug War", FPIF Report, November 25, 2008, en: <http://www.fpif.org/fpifxt/5698>

⁷⁵ CFR, *US- Latin America Relations...*, op. cit., p.52; Consultar, ROMERO, S.: "En Bolivia, la riqueza sin explotar choca con el nacionalismo", en: <http://www.redbolivia.com>

Edita

FUNDACIÓN
IBEROAMÉRICA
EUROPA

Copyright © Fundación Iberoamérica Europa

ISBN: 978-84-692-5036-5

Fundación Iberoamérica Europa
C/ General Arrando 14, Bajo B - 28010 Madrid
Tel: 91-5322828
fundacionfie@fundacionfie.org
www.fundacionfie.org

FUNDACIÓN
IBEROAMÉRICA
EUROPA