



Foro Internacional

ISSN: 0185-013X

revfi@comex.mx

El Colegio de México, A.C.

México

Domínguez, Jorge I.
LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE BARACK OBAMA HACIA AMÉRICA LATINA
Foro Internacional, vol. L, núm. 2, abril-junio, 2010, pp. 243-268
El Colegio de México, A.C.
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59921039003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE BARACK OBAMA HACIA AMÉRICA LATINA

JORGE I. DOMÍNGUEZ

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS hacia América Latina durante gran parte de la segunda mitad del siglo xx se caracterizó por su falta de continuidad, en particular cuando cambiaba el partido político que controlaba la Casa Blanca e inclusive, en algunos casos, cuando cambiaba el presidente aunque fuera del mismo partido de su predecesor. La brecha más notable ocurrió a raíz de la elección presidencial de 1980 –reemplazo de Jimmy Carter por Ronald Reagan– con relación a asuntos como derechos humanos y democracia, pero en otros momentos hubo también rupturas. Ejemplos en los años sesenta fueron el lanzamiento de la Alianza para el Progreso y su posterior desmantelamiento; en los setenta, la prioridad a la protección de la inversión extranjera seguida por el acomodo a las expropiaciones; y en los ochenta, bajo Reagan, la oposición a negociaciones para poner fin a las guerras en América Central y, bajo Bush, la promoción de tales negociaciones con ese propósito.

A partir de la segunda mitad de la década de 1980, sin embargo, Estados Unidos desarrolló una política de Estado hacia América Latina que abarcaría la segunda presidencia de Reagan, la de George H. W. Bush y las dos de William Clinton. Durante esos dieciséis años, hubo continuidad de los principales rasgos de la política de Estados Unidos hacia la región bajo cuatro periodos presidenciales, tres presidentes y ambos partidos políticos. El gobierno de George W. Bush rompió con varios de los elementos de esa política de Estado, que ha restaurado en parte el gobierno de Barack Obama. Los grandes temas de esa política de Estado fueron:

1. protección de derechos humanos y defensa de la democracia,
2. promoción del libre comercio,
3. política generalmente benigna hacia la inmigración legal,
4. fortalecimiento de los organismos multilaterales,
5. pacificación en América Central,

6. disposición a recurrir al uso de la fuerza militar y otras medidas coercitivas,

7. simultánea cooperación y conflicto con Cuba,

8. militarización de la política hacia el narcotráfico.

Intento en este trabajo precisar aspectos significativos de estas ocho políticas de Estados Unidos hacia América Latina, y así ubicar la política del gobierno del presidente Obama en su contexto histórico.

¿Qué se entiende por política de Estado? Hay una larga tradición académica que debate el interés nacional. El principal expositor de esa idea en el sistema internacional que surge después de la Segunda Guerra Mundial fue Hans Morgenthau.¹ La principal dificultad, entonces y desde entonces, ha sido precisar cuál es ese interés nacional y cómo se conoce, aparte del lujo de preguntarle a un sabio académico que sirva de Oráculo. Para algunos, el interés nacional es “objetivo” es decir, permanente, impermutable y relacionado con el poder. Hay una relación jerárquica entre diversos propósitos, algunos más importantes que otros. Quienes así lo consideran señalan las continuidades en política exterior de diversos gobiernos de un mismo país y, en regímenes democráticos, el abandono de posiciones sobre política exterior adoptadas en la oposición una vez que un candidato gana una elección nacional y constituye un nuevo gobierno.²

Para otros, el Estado posee intereses propios, que perduran a través del tiempo y de diversos gobiernos, en una relación jerárquica entre ellos y que no son derivados de los intereses de la sociedad o la economía. Los intereses del Estado –en particular, en el caso de Estados Unidos– en política exterior son subjetivos, es decir ideológicos. La política de Estado no favorece a intereses particulares, no calcula la relación entre costes y beneficios, entre medios y fines, y por tanto no se caracteriza por su prudencia. Hay una cierta falta de lógica en la aplicación de tal política de Estados. Es esa la interpretación de Stephen Krasner sobre la política exterior de Estados Unidos.³

En este artículo, no presumo un conocimiento general sobre cuál es el interés de Estados Unidos. No intento adivinar si hay un consenso en la opinión pública. No importa para este estudio la distinción entre intereses

¹ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Knopf, 1948.

² Véase Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, Nueva York, Wiley, 1957, pp. 151-153; Kenneth Thompson y Roy Macridis, “The Comparative Study of Foreign Policy”, en Roy Macridis (comp.), *Foreign Policy in World Politics*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1962, pp. 3-5.

³ Stephen Krasner, *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press, 1978, pp. 5-6 y 319-326.

objetivos o subjetivos, ni tampoco cuál podría ser una relación jerárquica entre ellos. El concepto de política de Estado en este artículo es empírico; es decir, ¿se puede constatar la permanencia, desaparición o reaparición de rasgos fundamentales del comportamiento del gobierno de Estados Unidos hacia América Latina, bajo distintos presidentes de ambos partidos políticos que han gobernado al país? ¿Se pueden señalar políticas que perduran, bajo argumentos similares, pero bajo la responsabilidad de diversos presidentes y funcionarios?

Bajo esta concepción, una política de Estado puede ser deseable o indeseable, moral o inmoral, eficaz o ineficaz, benéfica para un aliado y agresiva frente a un adversario, en servicio a los intereses nacionales –cualesquiera que fueran– o en detrimento de ellos y conducir al éxito o al fracaso de alguna política en particular. Una política de Estado puede ser tonta o contraproducente. En las páginas que siguen, mi propósito analítico es buscar las pautas de ruptura o continuidad en la política exterior de Estados Unidos hacia la región.

LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y SU INCIDENCIA SOBRE LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

La ubicación de cualquier política exterior exige un análisis previo del sistema internacional. La estructura del sistema internacional cambió de manera fundamental hacia finales de los años ochenta; desde entonces no ha ocurrido otro cambio de similar envergadura. El derrumbe de la Unión Soviética y la desaparición de los regímenes comunistas en países europeos alteraron la estructura del sistema internacional en tres dimensiones.

– Estados Unidos carece de un rival militar en el sistema internacional. Si bien diversos países, incluidos Rusia y China, poseen armas nucleares y cohetes de alcance intermedio o intercontinental, el equilibrio político-militar que caracterizó la estructura del sistema internacional entre 1945 y 1990 fue reemplazado por la preeminencia militar de Estados Unidos.

– El comunismo dejó de ser un instrumento eficaz de legitimación de regímenes políticos y de conductas internacionales. Se debilitan partidos comunistas en diversas partes del mundo, desde Italia a Chile y hasta Bengala Occidental.

– Desaparecida la Unión Soviética en enero de 1992 –y por tanto debilitada Cuba política, militar y económicamente–, pierde también Estados Unidos su feroz temor a que la URSS y Cuba “exportaran la revolución”. Por tanto cambia Estados Unidos su política y participa en las negociaciones que concluyen las guerras en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y

Guatemala (1996). Retornan a Cuba las tropas cubanas de Angola y Etiopía y los asesores militares cubanos de más de una docena de países.

El fin de la Guerra Fría en Europa tuvo repercusiones no solamente para el marco de las relaciones entre Estados Unidos y otras potencias grandes o menores, sino también para las fórmulas de legitimación política en diversos contextos y en la probabilidad de que las diferencias entre las grandes potencias generaran, azuzaran o sostuvieran guerras internas. “Desaparecen” las guerras entre países así como las guerras civiles —el punto de inflexión en esa experiencia bélica mundial fue precisamente el fin de la Guerra Fría en Europa.⁴ Una excepción notable a esta generalización es la violencia interna que perdura en Colombia, vinculada a las insurgencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Durante la primera década del siglo XXI hubo dos alteraciones importantes en el nuevo sistema internacional, una de carácter estructural, aunque no fundamental en comparación con los cambios que se observan a fines de los años ochenta, y la otra en el ámbito de las relaciones internacionales observables en ese sistema.

El cambio estructural en el nuevo sistema internacional durante la primera década de este siglo fue el surgimiento de China como una de las potencias más importantes del mundo, quizás ya la segunda potencia mundial después de Estados Unidos. Es menester subrayar al mismo tiempo lo que no ha ocurrido. China carece de fuerzas armadas capaces de luchar mucho más allá de sus fronteras; tampoco tiene una fuerza naval o aérea capaz de proyectar un poder militar más allá de su cercana vecindad. China posee relaciones difíciles con casi todos sus vecinos. Fue a la guerra contra la India en 1962; y ocupa desde entonces un territorio que la India sigue reclamando. Fue a la guerra con Vietnam en 1979, a pesar de que partidos comunistas gobernaban en ambos países. Ha vivido en permanente estado de guerra con Taiwán, con el que solamente se observa una distensión hacia fines de la década más reciente. Posee difíciles y complejas relaciones con Japón, Rusia y Corea del Norte. Y enfrenta periódicas sublevaciones en el Tíbet y Xinjiang. China dista pues mucho de poseer un poder equivalente al de Estados Unidos.

El principal impacto de China ha ocurrido sobre la economía mundial. El dinamismo del crecimiento económico chino a partir de 1980 excede los ejemplos históricos de aceleración del desarrollo económico vinculados con la revolución industrial en el mundo del Atlántico Norte, o en Japón bajo

⁴ John Mueller, “War Has Almost Ceased to Exist: An Assessment”, *Political Science Quarterly*, vol. 124, núm. 2, verano de 2009, pp. 297-321.

los Meiji.⁵ En 2009, China llegó a ser el país más importante para las importaciones de Estados Unidos y el tercero más importante (después de Canadá y México) para las exportaciones de Estados Unidos. Al estallar la crisis económica en 2008-2009, los dos gobiernos con mayor capacidad de acción fueron Estados Unidos y China. Estados Unidos depende de China para financiar su déficit fiscal; China depende de la recuperación de Estados Unidos para no perder sus cuantiosas reservas invertidas en la financiación de tal déficit y para continuar su crecimiento económico basado en la exportación. China y Estados Unidos descubren un interés compartido en la prosperidad del otro. Ese duopolio encabezó el rescate de la economía mundial en 2009-2010.

La irrupción económica de China en el sistema internacional incide también sobre América Latina. En 2007, último año de bonanza económica mundial, las exportaciones a China representaron la cuarta parte de las exportaciones cubanas, más de 10% de las chilenas y las peruanas y casi 10% de las argentinas y brasileñas. Representaban poco más de 3% de las exportaciones venezolanas y colombianas. Por el lado de las importaciones, en 2007, 15% de las importaciones cubanas provenían de China, más de 10% de las chilenas y peruanas, casi 10% de las argentinas y brasileñas, y entre 6 y 7% de las colombianas y venezolanas. Entre 2000 y 2007, las exportaciones brasileñas a China se multiplicaron por quince, las colombianas por 34 y las venezolanas por 95.⁶

El dramático auge de las exportaciones sudamericanas a China durante esta primera década del siglo en curso explica gran parte del acelerado crecimiento económico de casi todos los países de la región, ya que la demanda china contribuyó al aumento de los precios de las exportaciones primarias, que son los productos que Sudamérica principalmente exporta. Esa bonanza económica de la primera década del milenio también ayuda a explicar, independientemente de signos ideológicos, la victoria electoral de los partidos que ejercían la presidencia en cinco de los seis mayores países sudamericanos.

Precisemos que China insiste en que Cuba pague por lo que compre. Y, a pesar del ardor político e ideológico por China que ha expresado el presidente Hugo Chávez, la importancia comercial de Venezuela para China sigue siendo modesta. En 2007, Venezuela fue el sexto exportador latinoamericano a China y el quinto importador de China; China no ha otorgado un trato preferencial al gobierno del presidente Chávez. El gobierno de Estados Unidos ha visto con beneplácito el desarrollo de las relaciones co-

⁵ Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, Londres, OCDE, 2003.

⁶ Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics*, varios años.

merciales sino-latinoamericanas al mismo tiempo que se profundiza la relación económica sino-estadounidense.

Un segundo cambio en el sistema internacional ocurrió durante esta primera década del siglo en el nuevo marco estructural; fue un cambio importante aunque no en la misma estructura del sistema. Como era de esperarse desde Tucídides, Talleyrand o Bismarck hasta nuestros días, el surgimiento del poder internacional, aparentemente irrestricto, de una sola potencia suele generar una coordinación internacional entre otras potencias de menor rango para contrarrestar el poder de la más fuerte. Los “momentos unipolares” duran poco; su duración es más corta cuando encabeza la superpotencia un líder que genera tal irritación que facilita la coordinación en su contra.

Fue un aporte del presidente George W. Bush que sus políticas aceleraron un cambio –la oposición al poder de Estados Unidos– que de cualquier manera habría ocurrido, aunque quizás no con tanta rapidez. La decisión de Bush de invadir y ocupar Iraq fue el momento catalítico para el desarrollo de una respuesta coordinada que buscaba un balance internacional frente al poder de Estados Unidos. Este hecho también se facilitó al no encontrarse armas nucleares en Iraq y no comprobarse un vínculo entre el Iraq de Saddam Hussein con Al-Qaeda o los actos terroristas en Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001. Esa tácita coordinación sumó con gran rapidez tanto a adversarios como a aliados (Francia, Alemania) de Estados Unidos, así como a los dos países latinoamericanos miembros en 2003 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, México y Chile, cuyos gobiernos habían sido muy cercanos al de Estados Unidos.

No fue la guerra en Iraq el único factor en el deterioro de la influencia mundial de Estados Unidos. Lo fue también su rechazo a la cooperación internacional con relación a múltiples temas, desde su indisposición a promover el control internacional de armamentos hasta su renuencia a enfrentar los estragos del cambio climático. Rechazó la nueva Corte Penal Internacional. Fracasó en sus intentos de aislar a los gobiernos de Cuba y Venezuela.

El debilitamiento de la eficacia de la política exterior de Estados Unidos abrió espacios políticos en Sudamérica, que han sido llenados principalmente por los gobiernos de Brasil y Venezuela. Venezuela ha invertido sus recursos para instalar en el poder y apoyar gobiernos amigos, principalmente en Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

Brasil adquirió una influencia notable; logró que Estados Unidos lo reconozca y apoye. El inicio de este reconocimiento por parte del gobierno de Bush fue a comienzos de 2004, cuando el presidente Lula decide que Brasil encabezaría la fuerza de paz de las Naciones Unidas en Haití; eso liberó así a las fuerzas armadas de Estados Unidos, enfrascadas ya en guerras

en Iraq y Afganistán, de tener que ocupar Haití masiva y permanentemente, una vez destituido el presidente Jean-Bertrand Aristide. Además, en mayo de 2006, cuando el gobierno del presidente Evo Morales anuncia la nacionalización de las empresas de gas natural, el gobierno norteamericano cede el protagonismo al gobierno de Brasil en la búsqueda de una solución aceptable. Recibe Estados Unidos también con beneplácito el interés de Brasil de crear la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y reconoce su utilidad en 2008 en la mediación del conflicto interno en Bolivia. Igualmente, Estados Unidos acepta los criterios brasileiros con relación a las supuestas actividades de apoyo a terroristas en el triángulo geográfico entre Argentina, Brasil y Paraguay; Brasil convence a Estados Unidos de que no se alarme.

El reposicionamiento internacional de Brasil, simultáneamente con sus buenas relaciones con Estados Unidos, se confirma al iniciar el gobierno de Obama. Lula fue de los primeros presidentes latinoamericanos recibidos en la Casa Blanca; y la coordinación política entre Washington y Brasilia ha sido fructífera e importante tanto para la preparación de las cumbres de jefes de Estado en el ámbito mundial (el nuevo G-20, entre otros) como para la preparación de la cumbre interamericana en Trinidad en abril de 2009. Es decir, del debilitamiento de la influencia estadounidense durante la segunda presidencia de Bush surge un equilibrio en el hemisferio gracias al nuevo papel de Brasil, que es al mismo tiempo propicio a la colaboración tácita o explícita entre Estados Unidos y Brasil.

LAS POLÍTICAS DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA EN OCHO ÁREAS

1. Protección de derechos humanos y defensa de la democracia

El gran giro en la política de Estados Unidos, que propone la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia, comenzó durante la segunda presidencia de Reagan. Parte importante de las transiciones democráticas en Chile y Paraguay a finales de los años ochenta, así como en Filipinas en la caída de Ferdinand Marcos, se debe al cambio en la política exterior del gobierno de Reagan.⁷ El gobierno de George H. W. Bush firma la Declaración de Santiago en 1991 para defender a regímenes democráti-

⁷ Thomas Carothers, *In the Name of Democracy*, Berkeley, University of California Press, 1991. El capítulo 5 trata sobre Chile y Paraguay. Carothers es particularmente crítico con relación al gobierno de Reagan y es por ello convincente en estos casos.

cos frente a golpes militares; dicha política se aplicó al ser derrocado Aristide en Haití en 1991 y en Perú en 1992, frente al “autogolpe” auspiciado por el presidente Alberto Fujimori. William Clinton continúa esa política frente al autogolpe organizado por el presidente Jorge Serrano en Guatemala en 1993 y ante los diversos intentos de golpe del general Lino Oviedo en Paraguay. En todos estos casos, cooperó activamente Estados Unidos con otros países del continente.

El primer periodo de George W. Bush rompió con esa política de Estado. Socavó los intentos de los gobiernos de Fernando de la Rúa en Argentina en 2001 y de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia en 2003 de sobrevivir crisis económicas, sociales y políticas. En Venezuela en 2002, el gobierno de Bush o apoyó tácitamente el golpe fallido contra Hugo Chávez o demostró notable ineptitud en su supuesto esfuerzo de comunicarle a los venezolanos y a otros gobiernos su oposición a ese intento de golpe. En 2004 en Haití, Estados Unidos destituyó a Aristide. Sin embargo, en parte porque en 2003 el gobierno de Bush enarboló la bandera de la promoción de la democracia como una justificación de la invasión a Iraq, durante su segundo periodo presidencial el gobierno de Bush se aparta de intentos golpistas en América Latina.

El gobierno de Barack Obama retorna a la política de Estado en defensa de la democracia y los derechos humanos en América Latina, que había caracterizado a los cuatro periodos presidenciales de finales del siglo pasado. Su respuesta frente a la evidencia de fraude de la elección presidencial en Irán en junio de 2009 afectó sus respuestas en el hemisferio occidental con relación a similares asuntos que se manifestaron en tres ocasiones durante junio de 2009.

Primero, durante la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA) en San Pedro Sula, Honduras, a comienzos de junio de 2009, el gobierno de Obama insistió y logró que, como parte de cualquier proceso de reactivación de la membresía de Cuba en la OEA, siguiera siendo imprescindible que Cuba cumpliera los requisitos que imperan sobre los países miembros según la Carta Democrática de la OEA, aprobada el 11 de septiembre de 2001.

Segundo, la respuesta del gobierno de Obama a fines de junio al golpe de Estado contra el presidente de Honduras, Manuel Zelaya, fue consistente con ese retorno a defender regímenes constitucionales en tales circunstancias. Estados Unidos afirmó que actuaría en el marco de la cooperación multilateral y de la Carta Democrática de la OEA. Rechazó el golpe de estado a pesar de diferencias políticas que distanciaban a Zelaya de Washington por la alineación de Zelaya con Hugo Chávez. La secretaria de Estado Hillary Clinton vinculó la respuesta norteamericana frente al golpe en Hondu-

ras con la respuesta frente al debate sobre Cuba en la reunión de la OEA en San Pedro Sula; es la misma política de Estado en defensa de la democracia en ambos casos y en el mismo mes.⁸ Como parte de su respuesta frente al golpe en Honduras, Estados Unidos suspendió los programas de ayuda militar (por un valor total de 16.5 millones de dólares) y algunos programas de asistencia para el desarrollo que beneficiaban directamente al gobierno hondureño (por un valor adicional de 1.9 millones).⁹

Tercero, la política del gobierno de Obama con relación a Colombia, enunciada por el mismo Obama en presencia del presidente Álvaro Uribe en la Casa Blanca, resultó ser distinta de la que prevaleció durante la presidencia de Bush. Celebró Obama los muchos éxitos del presidente Uribe y su gobierno en términos de seguridad, el combate contra el narcotráfico, la estabilidad política del país y su desarrollo económico. Separó para comentario aparte el tema de la protección de derechos humanos en Colombia. Felicitó a Uribe por los progresos logrados en esta cuestión, pero señaló su preocupación por la continuada violación de los derechos humanos en Colombia. Subordinó la posibilidad de ratificación del ya firmado Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos a un mayor progreso en materia de derechos humanos en Colombia. Hizo referencia explícita a una política de Estado cuando afirmó que “tanto los Republicanos como los Demócratas” en Estados Unidos apoyaban la defensa de los valores democráticos y subrayó que el vínculo del asunto de derechos humanos con el TLC y Colombia era “una preocupación especial que comparten ambos partidos, mi gobierno y el Congreso”.

Dos de estos tres ejemplos nos recuerdan los obstáculos que encuentra una política que busque priorizar la protección de los derechos humanos y la defensa de la democracia. A pesar de la actuación de la OEA, de Estados Unidos, de Brasil en cuya embajada estuvo asilado Zelaya, de Venezuela y de la gran mayoría de los países del hemisferio, no se revirtió el golpe de Estado. El régimen *de facto* retuvo la fecha señalada con antelación para la elección de un nuevo presidente; las elecciones procedieron a pesar del golpe militar, pero con una participación y competencia partidista normal por lo demás en el sistema político hondureño. El nuevo gobierno logró poco a poco establecer su legitimidad y credibilidad nacional e internacional; el gobierno de Obama reestableció relaciones normales con Honduras. Estados Unidos no estuvo dispuesto a intervenir unilateralmente para desmantelar el gobierno *de facto* y no hubo otra alternativa que aceptar el resultado

⁸ U.S. Department of State, “Hillary Rodham Clinton: Remarks at the Top of the Daily Press Briefing”, 29 de junio de 2009.

⁹ U.S. Department of State, “U.S. Assistance to Honduras”, 7 de julio de 2009.

de las elecciones hondureñas para salir de la crisis. Reaparece, por tanto, una política de Estado en oposición a un golpe militar, sí, pero reaparece y fracasa al mismo tiempo porque prevaleció el golpe.

La política de Obama de no intervención en asuntos internos resultó ser prioritaria. En 1994 en Haití, frente a la coalición golpista, el gobierno de Clinton desplegó a más de 20 000 tropas para restaurar al presidente Jean-Bertrand Aristide, tan malquerido políticamente en Washington como lo fue Zelaya quince años después. Esa opción militar nunca se discutió seriamente en el caso de Honduras en 2009. El gobierno de Obama no estuvo dispuesto a intervenir directa y unilateralmente en Honduras para revertir un golpe de Estado que había derrocado a un presidente constitucionalmente elegido.

Las relaciones entre Estados Unidos y Colombia resaltan otro obstáculo. Si bien Estados Unidos no ha ratificado el TLC con Colombia y mantiene una postura crítica con relación a la deficiente protección de los derechos humanos en Colombia, tal distanciamiento no impidió que, el 30 de octubre de 2009, los gobiernos de Obama y Uribe concertaran un acuerdo que autorizaba a las tropas estadounidenses a usar bases militares colombianas en la lucha conjunta contra las drogas y la guerrilla. Este acuerdo no fue más que una confirmación de la alianza colombiana-estadounidense que data de muchos años, en particular los diez años bajo el llamado Plan Colombia (Clinton, Bush, Obama, Pastrana y Uribe). La novedad del acuerdo fue que ni Estados Unidos ni Colombia se comunicaron con los países sudamericanos vecinos de Colombia antes de firmar el nuevo acuerdo sobre el uso de tales bases, que por tanto resultó ser una sorpresa inclusive para gobiernos cercanos a Estados Unidos como los de Brasil y Chile.

El acuerdo no precisa ni limita el radio de acción de la fuerzas de Estados Unidos que usen estas bases, si bien Estados Unidos expresa que no es su “intención” cruzar las fronteras colombianas penetrando a otro país vecino. El rechazo sudamericano a este acuerdo bilateral fue amplio. En una reunión de la Unasur convocada expresamente para discutir el asunto, Chile, Brasil y Argentina –no solamente Venezuela– expresaron su preocupación por el contenido y la forma del acuerdo. Es decir, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos se comportaron con insuficiente transparencia democrática y con abundante torpeza política.

Sin embargo, a pesar de este nuevo acuerdo militar, también en el ámbito militar el gobierno de Obama se distanció del gobierno de Uribe. En 2009, a pesar del nuevo acuerdo sobre el uso de las bases, el gobierno de Obama redujo la ayuda militar a Colombia en 18%; de modo que el número de tropas estadounidenses en Colombia en 2009 –menos

de 300 personas en uniforme militar— era menos de la mitad de su número en 2007.¹⁰

2. Promoción del libre comercio

La ratificación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, más conocido por sus siglas en inglés, GATT, fruto de las negociaciones que reorganizaron la economía mundial después de la Segunda Guerra Mundial, lanzó una nueva política de Estados Unidos a favor del libre comercio, reemplazando el mercantilismo que caracterizaba la política comercial norteamericana en décadas anteriores. La versión más contemporánea de esa política estadounidense y su aplicación a América Latina data de los años ochenta. El gobierno de Reagan inició las negociaciones conocidas como la Ronda del Uruguay, que eventualmente reemplazarían el GATT con la Organización Mundial del Comercio (OMC). La ratificación de la OMC por el Congreso de Estados Unidos se logró solamente con el retorno del Partido Demócrata al control de la Casa Blanca bajo Clinton. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), también conocido por sus siglas en inglés, NAFTA, se negoció y firmó bajo la presidencia de Bush padre, pero una vez más su aprobación parlamentaria se logró solamente bajo Clinton. Anunció Bush padre lo que eventualmente se conocería como el proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); Clinton siguió con ese mismo diseño de política comercial.

Rompe el gobierno de George W. Bush también con esta política de Estado cuando, en 2001, alza los subsidios agrícolas en Estados Unidos a un nivel mucho mayor. Adopta medidas arancelarias y no arancelarias para proteger la industria siderúrgica estadounidense, aunque lo amplía para incluir la protección siderúrgica en los tres países del NAFTA. A finales de 2003, en la cumbre de ministros de comercio exterior en Miami, Estados Unidos y Brasil sustituyen lo que pudo ser el ALCA —un acuerdo de libre comercio continental que imponía obligaciones uniformes sobre todos sus miembros— por un proyecto comercial *à la carte* que permitía que cada signatario se eximiese de diversas obligaciones comerciales, lo que por tanto implicó la muerte del ALCA. La cumbre interamericana de Mar del Plata en 2005 no fue más que el reconocimiento funerario público de ese importante cambio de política.

Como candidato presidencial, Obama expresó críticas y reservas con relación al TLCAN. Ya en 2009 se comunicó a los gobiernos de México y

¹⁰ *The Economist*, 5 de diciembre de 2009.

Canadá que Estados Unidos no pretendía una revisión del TLCAN. La Casa Blanca, además, se opuso a las cláusulas proteccionistas que el Congreso estadounidense insertó también en 2009 en algunas de las nuevas leyes que promovían la recuperación económica. El gobierno de Obama, por tanto, no retorna a la política de Estado del fin de siglo pasado en materia comercial, si bien no socava los principales acuerdos que se ratificaron a mediados de la década de 1990.

El gobierno de Obama ha subordinado los acuerdos comerciales a otros objetivos políticos que le son prioritarios. Su política hacia Bolivia con relación al régimen de comercio preferencial para los países andinos ha sido lo que fue a su final la política de la administración Bush. En septiembre de 2008, Bolivia fue “descertificada” por su inaceptable comportamiento, según Estados Unidos, en la lucha contra el narcotráfico y, por tanto, el 28 de noviembre Bush decidió que Bolivia no cumplía los requisitos para beneficiarse de esa política de comercio preferencial para los países andinos y suspendió el acceso boliviano. El gobierno de Obama confirmó esa decisión el 30 de junio de 2009. La secretaria de Estado Clinton se reunió con el canciller de Bolivia dos días después para dialogar; ésa y otras discusiones mejoraron el tono de la relación bilateral Estados Unidos-Bolivia, si bien se mantiene la *descertificación*.¹¹

Como ya se señaló, el gobierno de Obama ha postergado indefinidamente la ratificación del TLC con Colombia y subordinó la aprobación para ese TLC al mejoramiento de la situación de derechos humanos en Colombia. La administración de Obama ha realizado pocos esfuerzos para lograr la ratificación del Tratado de Libre Comercio firmado con Panamá bajo la presidencia de Bush.

Sin embargo, la importancia comercial de Colombia para Estados Unidos ha venido aumentando en años recientes. En 2004, Colombia era el mercado número 28 para las exportaciones de Estados Unidos, con valor de 4500 millones; en 2009, había escalado al puesto 23, con un total de 9500 millones. En 2004, Colombia fue la fuente número 31 de las importaciones de Estados Unidos, con un monto de 7300 millones; en 2009, fue el número 27, con un valor de 11300 millones. En 2009, Colombia era un mercado más importante para las exportaciones de Estados Unidos que Chile, España, Turquía, y la Federación Rusa; Colombia era una fuente más importante para las importaciones de Estados Unidos que Suecia, Australia y Sudáfrica.¹²

¹¹ The White House, Office of the Press Secretary, “Text of a Letter from the President to the Chairmen and Ranking Members of the House Committee on Ways and Means and the Senate Committee on Finance”, 30 de junio de 2009.

¹² <http://tse.export.gov> y <http://tse.import.gov>

En algunos casos, le correspondía al gobierno de Obama resolver problemas comerciales que provenían de años atrás. Por ejemplo, el gobierno de Brasil se había quejado de que el gobierno de Estados Unidos subvencionaba al sector agrícola que produce algodón, en contra de las normas establecidas por la OMC. El gobierno de Bush no resolvió el diferendo. La decisión de la OMC fue contraria a esas subvenciones; el gobierno brasileño anunció las represalias arancelarias que aplicaría y que la OMC le había autorizado a adoptar. En abril de 2010, el gobierno de Obama modificó la política de subvenciones algodonerías.¹³

Otros diferendos comerciales surgieron o reaparecieron bajo la presidencia de Obama, por ejemplo con relación al transporte terrestre de camiones mexicanos que deseaban ingresar con su carga a Estados Unidos. El gobierno de Bush autorizó un plan piloto para cumplir parcialmente con la obligación de permitir ese transporte según el TLCAN. La ley de estímulo económico adoptada por el Congreso de Estados Unidos a comienzos del gobierno de Obama canceló ese plan piloto y dejó a Estados Unidos una vez más en violación de su compromiso internacional.

3. Política generalmente benigna hacia la inmigración legal

La ley de reforma migratoria aprobada en 1986 bajo Ronald Reagan intentó regularizar la situación legal de un gran número de migrantes que habían ingresado sin documentos para residir y trabajar en Estados Unidos. Un resultado de esa regularización fue que los nuevos ciudadanos pudiesen solicitar que sus parientes cercanos inmigraran legalmente a Estados Unidos.

La década de 1980, bajo Reagan y Bush padre, resultó ser la cuarta más importante en la historia migratoria de Estados Unidos (sigue a las de 1900 y 1910) con 6.2 millones de inmigrantes legales, es decir, “residentes permanentes” de Estados Unidos a partir de su momento de entrada. La década de 1990, bajo Bush y Clinton, fue la segunda de mayor número de residentes permanentes que inmigraron a Estados Unidos (unos 9.8 millones de personas). La década de 2000, bajo Bush y Obama, fue la campeona olímpica, ya que ingresaron legalmente a Estados Unidos 10.3 millones de personas, es decir, más de un millón de inmigrantes legales por año.

En esa gigantesca ola humana, el número de residentes permanentes de Estados Unidos que provienen *legalmente* de México también aumentó hasta los años noventa, para caer en la década que acaba de concluir, aunque sea

¹³ *The Economist*, 10 de abril de 2010.

ésta la segunda de mayor número en la historia migratoria documentada entre México y Estados Unidos, como se indica en la lista que sigue:

<i>Décadas</i>	<i>Número de mexicanos que ingresaron legalmente a EE.UU. como residentes permanentes</i>
2000	1 705 019
1990	2 757 418
1980	1 009 586
1950	273 847
1940	56 158

Fuentes: Cálculos derivados de U.S. Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics, 2008*, cuadro 2; Randall Monger, "U.S. Legal Permanent Residents: 2009", *Annual Flow Report* (U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, abril de 2010), cuadro 3.

Un importante número adicional de indocumentados, difícil de calcular, ha ingresado para residir y trabajar en Estados Unidos. El último cálculo razonablemente confiable se realizó en 2005, según el cual hubo 11.1 millones de indocumentados en Estados Unidos, de los que cinco millones eran de origen mexicano. Estados Unidos ha adoptado medidas para impedir el flujo migratorio indocumentado, tales como mayor control en la emisión de visas turísticas, revisiones en aeropuertos y puertos, y la construcción de barreras físicas en su frontera con México. La construcción de esas barreras físicas también es una política de Estado, ya que comenzó con grandes recursos monetarios y humanos bajo la presidencia de Clinton y continuó durante la presidencia de Bush. Por supuesto, la reducción del número de residentes permanentes admitidos anualmente de México a Estados Unidos provee incentivos para la inmigración indocumentada.

En 2009, primer año de la presidencia de Obama, 164 920 mexicanos ingresaron legalmente a Estados Unidos como residentes permanentes. Durante los ocho años de la presidencia de Bush, el promedio de ingreso anual de mexicanos en esa misma categoría fue de 171 082.

La política migratoria también ha sido una política de Estado a partir de la década de 1980. A diferencia de ejemplos anteriores, el gobierno de Bush hijo no rompió con ella, sino que la profundizó y la consolidó. El gobierno de Bush se propuso, aunque no logró, modificar el marco legal migratorio de Estados Unidos. El gobierno de Obama a su vez ha mostrado una intención similar, aunque ha sido un asunto secundario al rescate del sistema financiero, la reactivación económica y la adopción de una política de salud.

*4 y 5. Fortalecimiento de los organismos multilaterales
y pacificación de América Central*

El fortalecimiento de los organismos multilaterales posee un historial algo más breve que otras políticas de Estado hacia América Latina. El gobierno de Reagan fue poco propenso a concederles un papel protagónico a los organismos multilaterales. Los gobiernos de Bush padre y Clinton, sin embargo, consideraron los organismos multilaterales unos de los más importantes instrumentos de su política exterior.

Un ejemplo del protagonismo reconocido a los organismos multilaterales fue el proceso de pacificación de América Central. Durante la presidencia de Reagan, Estados Unidos fue un actor fundamental en el proceso catastrófico de guerras en América Central; se opuso a una solución negociada de esos conflictos. En contraste, bajo Bush padre Estados Unidos entra en un proceso de negociación internacional, que pone fin en 1990 a la guerra en Nicaragua. Ingresa Estados Unidos en un segundo proceso de negociación que culmina con la paz en El Salvador en 1992. Continúa el gobierno de Clinton con una política similar, y se logra concertar el fin de la guerra en Guatemala en 1996. En estos tres casos, jugaron un papel imprescindible la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos y diversos gobiernos Latinoamericanos, en particular México. La paz no se hubiera logrado sin el papel protagónico de los organismos multilaterales; por tanto los gobiernos de Estados Unidos de esos años los consideraron entidades útiles para instrumentar su propia política exterior.

La importancia de los organismos y procesos multilaterales como parte de la política de Estados Unidos en este hemisferio se observó también con relación a la promoción y defensa de la democracia. El gobierno de Bush padre solicitó el apoyo de la ONU y la OEA frente a la crisis en Haití en 1991, y de la OEA frente al autogolpe de Fujimori en 1992. El gobierno de Clinton recurrió a la OEA frente al intento de autogolpe de Serrano en Guatemala en 1993; solicitó el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas antes de enviar sus tropas a Haití en 1994, e hizo uso de la OEA y de la colaboración con Brasil y Argentina para impedir que el general Lino Oviedo derrocaria al presidente de Paraguay a mediados de los años noventa. El gobierno de Clinton utilizó el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 para lograr, conjuntamente con Argentina, Brasil y Chile, una solución pacífica al diferendo fronterizo entre Ecuador y Perú, que había desembocado en guerra en 1995.

En 2004, después de haber destituido a Aristide (a diferencia de Clinton en 1994, que solicitó la autorización antes del desembarco militar), el

gobierno de Bush hijo recurre al Consejo de Seguridad de la ONU para que autorice el establecimiento de una fuerza de paz en Haití que reemplazara la presencia militar estadounidense en ese país. El Consejo de Seguridad aprobó la idea y notable fue la respuesta colectiva. Desde 2004, Brasil encabeza la fuerza de paz de la ONU en Haití; los países del Cono Sur –Argentina, Chile y Uruguay– son los que aportan más personal para esta misión. La decisión del gobierno de Lula de encabezar esta fuerza multilateral en Haití ha sido una de las piedras sobre la que se ha construido la excelente relación entre Brasil y Estados Unidos, que perdura y se fortalece bajo el gobierno de Obama.

En los años noventa el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también fue beneficiado por la nueva importancia concedida por Estados Unidos a los organismos multilaterales. Logró bajo la presidencia de Enrique Iglesias ampliar los recursos aportados por países miembros, inclusive Estados Unidos bajo la presidencia de Clinton. Durante la primera década de este siglo, la importancia del BID fue inferior a la que tuvo en los años noventa porque los países sudamericanos y México obtuvieron un acceso mucho más fácil a la financiación en los mercados internacionales y, por tanto, necesitaban menos de la financiación del BID.

El gobierno de Obama le otorga importancia a los procedimientos multilaterales. El presidente Obama ha participado personalmente en un buen número de reuniones cumbre en año y medio de su presidencia, inclusive la Cumbre Interamericana en Trinidad en abril de 2009. Estados Unidos logró negociar con éxito la resolución sobre Cuba en la reunión de la OEA celebrada en San Pedro Sula en junio de 2009, con lo cual accedió a la cancelación de la resolución de 1962, que suspendió a Cuba de su membresía activa en la OEA, pero logró que se mantuvieran los criterios democráticos para decidir sobre la reactivación de la membresía de Cuba, si su gobierno lo solicitase. Igualmente importante fue la decisión del gobierno de Obama de responder al golpe de Estado contra el presidente Zelaya en Honduras mediante la acción colectiva de la OEA y en apoyo de los procedimientos establecidos de resolución de conflictos, además de apoyar la iniciativa del presidente de Costa Rica, Óscar Arias, para intentar lograr, aunque infructuosamente, una salida negociada de la crisis en Honduras.

Por primera vez desde 1995, a comienzos de 2010 los gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, siguiendo instrucciones de los respectivos gobiernos, acordaron la ampliación del capital disponible para el Banco, lo que le permitió otorgar un mayor número y valor de préstamos así como cancelar la deuda de Haití, azotado en el inicio de ese año por un devastador terremoto.

6. Disposición a recurrir a la fuerza militar y a medidas coercitivas

Otro ejemplo de una política de Estado es que el gobierno norteamericano recurre reiteradamente al uso de la fuerza militar y de otros instrumentos coercitivos para imponer su política. En 1983, el gobierno de Reagan invadió Granada; en 1989, el gobierno de Bush invadió Panamá; en 1994, el gobierno de Clinton ocupó Haití; y en 2004 el gobierno de Bush envió una fuerza militar a Haití para deponer a Aristide. El 24 de abril de 2008, Estados Unidos reactivó la Cuarta Flota de la Marina de Estados Unidos, por primera vez en 58 años, citando propósitos generales; la Cuarta Flota carece de barcos que le hayan sido asignados permanentemente, pero coordina otros barcos, aviones y submarinos que operen en el Caribe y el entorno de América Latina.¹⁴

El gobierno de Obama ha confirmado o iniciado medidas coercitivas contra tres gobiernos del hemisferio: Honduras, Bolivia y Nicaragua. Ya fue referida la respuesta del gobierno de Obama al golpe contra el presidente Zelaya, que lo llevó en julio de 2009 a la cancelación de la asistencia militar bilateral y de parte de otra asistencia bilateral, de Estados Unidos a Honduras. También ya se señaló la confirmación del gobierno de Obama de la decisión del gobierno de Bush, que suspendió el acceso de Bolivia a las preferencias comerciales estadounidenses para los países andinos, por la insuficiente cooperación del gobierno del presidente Morales con la lucha contra el narcotráfico.

El gobierno de Bush en 2005 otorgó a Nicaragua 175 millones como parte de su aporte al esfuerzo mundial en lucha contra la pobreza, el “reto del milenio”, definido así por las Naciones Unidas. El programa estadounidense condicionaba estos fondos al buen desempeño de la gobernabilidad democrática. Al llegar Daniel Ortega, candidato del Frente Sandinista de Liberación Nacional, una vez más a la presidencia de Nicaragua en enero de 2007, el gobierno de Bush confirmó su compromiso con Nicaragua; esto marcó un evidente contraste con la política de Reagan en los ochenta, que intentó derrocar por la fuerza al gobierno de Ortega. Sin embargo, frente a los procedimientos fraudulentos utilizados por el gobierno nicaragüense en su manejo de las elecciones municipales del 9 de noviembre de 2008, en diciembre del mismo año, la corporación encargada de administrar los fondos estadounidenses del reto del milenio acordó suspender el desembolso de nuevos fondos para Nicaragua, si bien seguiría desembolsando fondos para aquellos proyectos que ya habían sido autori-

¹⁴ U.S. Navy Press Release, 24 de abril de 2008.

zados.¹⁵ En marzo de 2009, el gobierno de Obama confirmó esta imposición de sanciones a Nicaragua.

El gobierno de Obama, si bien no ha recurrido al uso de la fuerza militar en el Hemisferio Occidental, ya ha demostrado su disposición de aplicar medidas coercitivas, en particular a Bolivia, Honduras y Nicaragua, por falta de cooperación en la lucha contra el narcotráfico, el golpe de Estado y el fraude electoral, respectivamente. Se confirma así otra política de Estado, y se confirma también su poco éxito; en ninguno de estos tres casos se ha logrado revertir el comportamiento indeseado.

7. Simultánea cooperación y conflicto con Cuba

En 1960, Estados Unidos impuso sanciones económicas y políticas sobre Cuba que, con leves variaciones, siguen en vigor. Es quizás su política de Estado de mayor duración hacia América Latina. También es un excelente ejemplo de cómo es posible aplicar y sostener una política de Estado a pesar de que fracase reiteradamente en lograr sus propósitos anunciados y a pesar de que muchas de las medidas aplicadas a veces impiden realizar tales propósitos.

Menos conocida es la trayectoria de cooperación bilateral entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos. Nunca se interrumpió la colaboración meteorológica, ni siquiera durante la crisis de octubre de 1962, que permite el intercambio de la información sobre huracanes caribeños. Bajo el gobierno de Nixon, se firmó en 1973 un acuerdo bilateral para impedir la piratería aérea y naval, que sigue en vigor. Bajo Carter, se establecieron las "Secciones de Interés" en La Habana y Washington, que han seguido funcionando; la misión estadounidense en La Habana es la mayor misión diplomática en esa ciudad. Bajo Reagan, se firmó un acuerdo migratorio, que se amplía bajo Clinton y que también sigue en vigor; Cuba es el único país del mundo cuyo gobierno posee la capacidad y la disposición de cooperar eficazmente con Estados Unidos para impedir flujos migratorios bilaterales no autorizados. Se desarrolló bajo Clinton, y se sigue bajo Bush, una cooperación entre guardacostas para impedir tales flujos migratorios no autorizados, rescatar a quienes naufragan y devolverlos a Cuba; comienza también entonces una relación entre ambos países para combatir el narcotráfico. Bajo Bush padre y particularmente bajo Clinton, se desarrollaron medidas militares de confianza mutua en el entorno de la base naval de Estados Unidos cerca de Guantánamo, Cuba, aplicando los procedimientos que se

¹⁵ http://nicaragua.usembassy.gov/oped_081219_practice_principles.html

habían manejado entre Estados Unidos y la Unión Soviética en Europa durante la Guerra Fría. Esa cooperación ha sido citada más de una vez como ejemplar por el general, ahora presidente Raúl Castro. Bajo Bush hijo, Estados Unidos autorizó la exportación de productos agropecuarios a Cuba, por los que Cuba paga puntualmente y en efectivo –Estados Unidos es el único país al que Cuba paga así– con lo cual Estados Unidos es el principal suministrador internacional de esos productos para Cuba. Fue Estados Unidos en 2008 el sexto país del mundo más importante para las importaciones de Cuba; las importaciones estadounidenses de Cuba tuvieron un valor de casi 800 millones.¹⁶

El gobierno de Obama ha mantenido tanto las sanciones económicas como los instrumentos de cooperación bilateral y en general la política de Estado hacia Cuba. No ha solicitado que se derogue la Ley Helms-Burton, que institucionaliza la política de sanciones hacia Cuba. Sin embargo, utilizando la flexibilidad que la ley permite al presidente, cambió Obama en 2009 las regulaciones estadounidenses para permitir viajes de cubano-americanos a Cuba, así como para facilitar el envío de remesas a Cuba. Se sumó el gobierno de Obama al consenso de la OEA que derogó en junio de 2009 la decisión adoptada en 1962 que excluía a Cuba de la OEA; aunque también auspició medidas que en la práctica impiden que el gobierno de Raúl Castro sea readmitido a la OEA. El gobierno de Obama ha venido desmantelando las políticas adoptadas bajo Bush hijo que impedían los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos; ha retornado a una emisión normal de visas para investigadores cubanos que viajan a universidades o conferencias académicas en Estados Unidos.

Bajo Bush, el gobierno de Estados Unidos incorporó a Cuba a la lista de países cuyos gobiernos auspician el terrorismo; por parte de Cuba se cita “el grado de asilo y apoyo que le ofrece a miembros” del ELN y de las FARC.¹⁷ El gobierno de Obama retiene esa designación. Sin embargo, el gobierno de Colombia, bajo las presidencias de Andrés Pastrana y de Álvaro Uribe, utilizó la mediación de Cuba para negociar con el ELN, buscando que éste deponga las armas. El gobierno cubano solamente puede brindar ese servicio si retiene una relación razonable con el ELN, que incluye permitirles a sus cabecillas que se sientan seguros en Cuba; las negociaciones entre representantes del ELN y del gobierno colombiano se han realizado así en La Habana. El gobierno de Estados Unidos no ha intentado impedir que el gobierno de Colombia utilice la mediación de Cuba para estos fines. Cuba admite que, en un momento, apoyó a las FARC y al ELN, pero desde fines de

¹⁶ Véase <http://www.one.cu>

¹⁷ U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2001*, Washington, D. C., pp. 63-64.

los años noventa niega sistemáticamente que apoye la lucha armada en Colombia. Al contrario, el gobierno de Cuba siente orgullo al facilitar las negociaciones entre el ELN y los gobiernos colombianos, y ha hecho públicos sus esfuerzos.¹⁸ Según el entonces presidente Fidel Castro, ya para comienzos de la década actual él carecía de influencia sobre las FARC, a quien le criticaba su relación con narcotraficantes.¹⁹

8. Militarización de la política hacia el narcotráfico

La militarización de la política hacia el narcotráfico es otra política de Estado. La estrategia fundamental ha sido el intento de reducir o eliminar la oferta de las drogas ilegales antes de que ingresen a Estados Unidos para así aumentar el coste de las drogas a los consumidores para disuadirlos del consumo: a menor oferta, mayor precio. Los instrumentos de esa estrategia incluyen la erradicación de plantas de coca, su fumigación, la captura de cocaína, la encarcelación de los narcotraficantes, etc. En la mayoría de los países latinoamericanos, estos procedimientos dependen de la participación de las fuerzas armadas y de una policía militarizada que aplique estas acciones represivas.

El resultado de esta política de Estado ha sido un fracaso. El precio de la cocaína al consumidor cayó –en vez de aumentar– desde comienzos de los años ochenta hasta comienzos de los noventa y se ha mantenido desde entonces relativamente estable a ese precio bajo (su oscilación cabe dentro de los márgenes de error estadístico y de la calidad de la recopilación de la información). El gobierno de Estados Unidos mide su esfuerzo en términos de toneladas de cocaína confiscada, criminales apresados, armamentos capturados, etc., en vez de tomar más en serio otros indicadores verdaderamente importantes, como el consumo individual, las enfermedades que generan, el tratamiento médico que requieren, la inversión en educación para impedir su continuado uso y similares medidas.

En términos generales, la política del gobierno de Obama parece ser similar a la de sus antecesores. En la presentación del presupuesto de la U.S. Drug Enforcement Administration (DEA) para el año fiscal 2010, las medidas de “éxito” siguen siendo las ya citadas –capturas de criminales, armamentos y dinero. La presentación presupuestal celebra un aumento del precio de la cocaína al consumidor individual; el precio “alto” al que

¹⁸ Para un ejemplo, *Granma*, 1 de febrero de 2002.

¹⁹ Según una conversación en que yo participé con Fidel Castro, La Habana, Palacio de las Convenciones, octubre de 2002.

se llegó en diciembre de 2008 era, sin embargo, el mismo –unos doscientos dólares por gramo puro de cocaína– que el que prevalecía entre comienzos de los años noventa y comienzos de la década de 2000. Aparentemente, las mediciones de la DEA registraron una caída del precio a menos de cien dólares el gramo de cocaína a finales de 2006. La forma más sensata de interpretar el precio a finales de diciembre de 2008 es que retornó a su nivel estable y bajo, por casi dos décadas; la estadística para 2006 fue o un error estadístico o una vergüenza para la DEA.²⁰

En octubre de 2009, el gobierno de Obama firmó un acuerdo, ya citado, con el gobierno de Colombia, que aumenta el acceso de las fuerzas armadas de Estados Unidos a la base colombiana en Palanquero y a otras seis bases militares en Colombia para luchar contra las “amenazas comunes contra la paz, estabilidad, libertad y democracia”²¹ –prácticamente cualquier cosa. Este acuerdo confirma la militarización de esta relación bilateral, con especial atención en la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla. El gobierno de Obama simplemente reafirmó la política de Estado evidente desde fines de los ochenta.

El cambio más notable en la política latinoamericana de Estados Unidos bajo Obama frente al narcotráfico ha sido la prioritaria atención a los problemas en México. Este más alto grado de preocupación comienza bajo la presidencia de Bush hijo y las nuevas políticas de lucha contra narcotraficantes del presidente Felipe Calderón, y prosigue con el compromiso personal del presidente Obama en sus reuniones con Calderón de mejorar la cooperación entre los dos gobiernos contra el contrabando de armamentos. El 22 de octubre de 2007, México y Estados Unidos anunciaron la Iniciativa de Mérida para coordinar el apoyo de Estados Unidos a México y a los países de América Central en la lucha contra el narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado. El Congreso de Estados Unidos aprobó más de 1 300 millones con estos fines en los presupuestos de los Años Fiscales para 2008, 2009 y 2010, con restricciones pertinentes a 15% de los gastos de asistencia militar y policial que no podían desembolsarse hasta que el Departamento de Estado le informa-

²⁰ U.S. House of Representatives, Committee on Appropriations, Subcommittee on Commerce, Justice, Science, and Related Agencies, “Statement of the Honorable Michele Leonhart, Acting Administrator, Drug Enforcement Administration”, 26 de marzo de 2009, p. 9. Para la evolución histórica del precio, Washington Office for Latin America, *Are We There Yet? Measuring Progress in the U.S. War on Drugs in Latin America*, diciembre de 2004, p. 4.

²¹ “Supplemental Agreement for Cooperation and Technical Assistance in Defense and Security between the governments of The United States of America and the Republic of Colombia”, 11 de noviembre de 2009.

ra al Congreso que México cumplía ciertos requisitos para proteger los derechos humanos.²²

En junio de 2009, Obama firmó una ley presupuestal complementaria que ampliaba el apoyo militar a México para comprar aviones, computadores, helicópteros, etc. El acuerdo Calderón-Obama incluye mayor financiación por parte de Estados Unidos, mayor colaboración técnica y mayor compromiso para impedir el flujo ilegal de armamentos.²³ La coyuntura en México aumentó la visibilidad en Washington del problema del narcotráfico, siempre en sus términos tradicionales, lo que redujo las posibilidades de una revisión a fondo de lo que ha sido la política norteamericana. El gobierno de Obama ha indicado, por ejemplo, que no propondrá nueva legislación para controlar el flujo de armamentos de Estados Unidos rumbo a México a pesar de que 90% de las armas capturadas de criminales en México se originan en Estados Unidos.²⁴

Más asombro provoca la lentitud de los desembolsos. Al concluir el año fiscal 2009, el 30 de septiembre de 2009, según el Contralor del Gobierno (Government Accountability Office), solamente 26 de los 1 300 millones se habían gastado. La explicación del ejecutivo estadounidense es “burocrática”; incluye: los requisitos del gobierno de Estados Unidos para la firma de cualquier contrato, la involucración de diez distintas agencias del gobierno norteamericano en las negociaciones, la complejidad de éstas con México para determinar qué es lo que necesita, la demora del Congreso de Estados Unidos para aprobar el presupuesto del año fiscal 2009 y la retención de una pequeña parte del total de los fondos hasta que el Departamento de Estado se pronunciara sobre la situación de derechos humanos en México (que ocurrió en agosto de 2009). Para diciembre de 2009, los desembolsos llegaban a 77.2 millones.²⁵ Y, según el propio Departamento de Estado, para el 11 de mayo de 2010 los desembolsos sumaban 159.2 millones, compuesto de 118.7 millones en equipo entregado o que tenía ya una fecha aproximada de entrega más otros fondos para entrenamiento de personal.²⁶

²² Clare Ribando Seelke, “Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues”, *Congressional Research Service Report for Congress*, R40135, 21 de enero de 2010; detalle presupuestal en el cuadro 1.

²³ Para un ejemplo operativo más allá de los discursos presidenciales, véase U.S. House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, “Statement, U.S. Department of Justice”, 9 de julio de 2009, pp. 14-16.

²⁴ Vivian Chu y William Krouse, “Gun Trafficking and the Southwest Border”, *Congressional Research Service Report for Congress*, R40733.

²⁵ *Ibid.*, pp. 9-11.

²⁶ U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, “Common Enemy, Common Struggle: Progress in U.S.-Mexican Efforts to Defeat Organized Crime and Drug Trafficking”, *A Report*,

CONCLUSIONES

De mediados de la década de 1980 hasta fines del siglo xx, Estados Unidos desarrolló una política de Estado hacia América Latina que abarcó cuatro presidencias, tres presidentes y los dos partidos políticos en control de la Casa Blanca. Esa política de Estado se interrumpió, en aspectos importantes, durante la presidencia de George W. Bush, principalmente durante su primer periodo presidencial. Este artículo ha intentado demostrar empíricamente la reaproximación del gobierno de Obama a la política de Estado hacia América Latina, que caracterizó los últimos quince años del pasado siglo.

La política latinoamericana del gobierno de Barack Obama en sus primeros dieciocho meses se caracterizó de la siguiente manera:

- Profundiza el gobierno de Obama las relaciones entre Estados Unidos y China como instrumento de rescate de la economía mundial, confirmando su receptividad al desarrollo de tales relaciones entre China y otros países en el Hemisferio Occidental, siguiendo las líneas trazadas a partir de la presidencia de Richard Nixon.

- Confirma el gobierno de Obama la tendencia de Estados Unidos de ceder protagonismo a Brasil para resolver problemas importantes en Sudamérica, ya sea sobre cómo lidiar con Evo Morales en Bolivia o cómo deben ocupar Haití las fuerzas de la ONU que Brasil encabeza desde 2004. Este proceso comenzó durante la presidencia de Clinton y perdura hasta el presente.

- Retorna el gobierno de Obama a la política de Estado en defensa de los regímenes democráticos, que incluye bajo Obama la oposición a un golpe de Estado (Honduras), la cordial aceptación de la victoria de Mauricio Funes y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional en las elecciones presidenciales en El Salvador, la suspensión de la ayuda económica a Nicaragua por el comportamiento anti-democrático de su gobierno y la crítica al comportamiento en materia de derechos humanos por parte de gobiernos aliados (Colombia). Así se distingue del gobierno del presidente George W. Bush, que intervino en las anteriores elecciones en El Salvador en oposición al FMLN, evitó criticar al gobierno de Uribe y mantuvo una política por lo menos ambigua frente al intento de golpe en Venezuela en 2002.

- Confirmación de la política comercial del gobierno anterior que le otorga prioridad a los asuntos políticos sobre los comerciales, que incluye bajo Obama las sanciones comerciales sobre Bolivia por su falta de coope-

18 de mayo de 2010, 111th Cong., 2nd Sess., p. 23, en <http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html>

ración en la lucha contra el narcotráfico y el condicionamiento de la ratificación del TLC con Colombia a una mayor eficacia en la defensa de los derechos humanos por parte del gobierno colombiano. No se retorna, sin embargo, a la política de Estado de fines del siglo xx que fue mucho más favorable al libre comercio internacional.

- Seguimiento de la política de Estado que se aplica a la inmigración legal, que data de los años ochenta y es generalmente benigna. Incluirá la presentación de un proyecto de ley, de difícil aprobación, que permita la regularización de la situación legal de los que ingresaron al país como indocumentados. El gobierno de George W. Bush no rompió con esta política de Estado.

- Retorno a la política de Estado de fines del siglo xx, reanudando apoyo a los organismos multilaterales, aceptando la modificación en la política de Estados Unidos con relación a Cuba para así permanecer dentro del consenso de la OEA y actuando mediante la OEA en su respuesta al golpe de Estado en Honduras. El gobierno de George W. Bush cobró fama por su alergia a los procesos y organismos multilaterales.

- Confirma Estados Unidos bajo Obama su disposición de recurrir a medidas coercitivas, con relación a Bolivia, Honduras, y Nicaragua, en concordancia con una política de Estado ya añeja, si bien el compromiso con tales medidas no lleva al gobierno de Obama a lograr revertir el golpe militar en Honduras.

- Reabre el gobierno de Obama un espacio de negociación con Cuba sobre diversos asuntos, como había ocurrido bajo Reagan, Bush padre y Clinton; reafirma al mismo tiempo los rasgos principales de la política de Estado de Estados Unidos hacia Cuba de ya larga duración. Es el mejor ejemplo de una política de Estado que no sirve al “interés nacional” tal y como lo han definido los diversos gobiernos de Estados Unidos que la han aplicado.

- Confirma el gobierno de Obama la continuación de la militarización en su política de Estado en lucha contra el narcotráfico, con mayor atención a México. Es otro ejemplo de una política de Estado que es notable por su poco éxito.

Los principales países en la política del gobierno de Obama hacia América Latina han sido Brasil, claramente en primer lugar, seguidos por México, Colombia y Cuba. Venezuela existe en el trasfondo de las relaciones con los demás, pero ha seguido el gobierno de Obama la pauta iniciada por Clinton, retomada por Bush durante su segunda presidencia, de ignorar a Hugo Chávez lo más posible.

¿Qué falta? Elocuente expositor sobre temas muy variados, la retórica de Obama sobre América Latina, sin embargo, no conmueve los corazones

ni motiva emociones; tampoco genera lágrimas. No hay magnos proyectos como la Alianza para el Progreso o una cruzada mundial contra el terrorismo. Obama no había visitado América Latina antes de su elección presidencial y como presidente no dispone de tiempo más que para fugaces interrupciones de su agenda prioritaria; las guerras en Iraq y Afganistán, donde mueren ciudadanos estadounidenses y de muchas naciones, el rescate del sistema financiero internacional, la reactivación de la economía de Estados Unidos, la reforma de su sistema de salud y otros asuntos de gran urgencia.

Queda América Latina en sus relaciones con Estados Unidos en manos de sus propios presidentes, sus cancilleres, sus diplomáticos, sus cascos azules, sus empresarios, sus artistas y futbolistas, sus telenovelas y su música de aceptación universal, su ingenio y su creatividad, sus pueblos móviles y migratorios, y también por supuesto sus organizaciones criminales transnacionales. Con excepción de eso último, ya es hora de que América Latina dependa más de sí misma y no del calendario presidencial en Washington. América Latina debe responsabilizarse por construir su propio futuro. Y el gobierno de Obama presenta una invitación y una oportunidad para lograrlo.

BIBLIOGRAFÍA

- Carothers, Thomas, *In the Name of Democracy*, Berkeley, University of California Press, 1991.
- Chu, Vivian y William Krouse, "Gun Trafficking and the Southwest Border", *Congressional Research Service Report for Congress*, R40733.
- Entrevista del autor con Fidel Castro, La Habana, Palacio de las Convenciones, octubre de 2002.
- Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics*, varios años.
- Granma*, 1 de febrero de 2002.
- Kaplan, Morton A., *System and Process in International Politics*, Nueva York, Wiley, 1957.
- Krasner, Stephen, *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- Maddison, Angus, *The World Economy: Historical Statistics*, Londres, OCDE, 2003.
- Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Knopf, 1948.
- Mueller, John, "War Has Almost Ceased to Exist: An Assessment", *Political Science Quarterly*, vol. 124, núm. 2, verano de 2009, pp. 297-321.
- Ribando Seelke, Clare, "Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues", *Congressional Research Service Report for Congress*, R40135, 21 de enero de 2010.

“Supplemental Agreement for Cooperation and Technical Assistance in Defense and Security between the governments of The United States of America and the Republic of Colombia”, 11 de noviembre de 2009.

The Economist, 5 de diciembre de 2009.

———, 10 de abril de 2010.

The White House, Office of the Press Secretary, “Text of a Letter from the President to the Chairmen and Ranking Members of the House Committee on Ways and Means and the Senate Committee on Finance”, 30 de junio de 2009.

Thompson, Kenneth y Roy Macridis, “The Comparative Study of Foreign Policy”, en Roy Macridis (comp.), *Foreign Policy in World Politics*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1962, pp. 1-28.

U.S. Department of State, “Hillary Rodham Clinton: Remarks at the Top of the Daily Press Briefing”, 29 de junio de 2009.

———, “U.S. Assistance to Honduras”, 7 de julio de 2009.

———, *Patterns of Global Terrorism 2001*, Washington, D. C.

U.S. House of Representatives, Committee on Appropriations, Subcommittee on Commerce, Justice, Science, and Related Agencies, “Statement of the Honorable Michele Leonhart, Acting Administrator, Drug Enforcement Administration”, 26 de marzo de 2009.

———, Committee on Oversight and Government Reform, “Statement, U.S. Department of Justice”, 9 de julio de 2009, pp. 14-16.

U.S. Navy Press Release, 24 de abril de 2008.

U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, “Common Enemy, Common Struggle: Progress in U.S.-Mexican Efforts to Defeat Organized Crime and Drug Trafficking”, *A Report*, 18 de mayo de 2010, 111th Cong., 2nd Sess., en <http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html>

Washington Office for Latin America, *Are We There Yet? Measuring Progress in the U.S. War on Drugs in Latin America*, diciembre de 2004.

Recursos electrónicos

<http://tse.export.gov> y <http://tse.import.gov> acceso 10 de abril de 2010.

http://nicaragua.usembassy.gov/oped_081219_practice_principles.html

<http://www.one.cu> acceso 11 de abril de 2010.