

# Obama y la agenda hemisférica: balance de un año y desafíos inmediatos

*Andrés Serbin*

*Presidente de CRIES*



## **El legado de George W. Bush**

Al asumir Barack Obama la presidencia de los Estados Unidos en enero de 2009 pesaba sobre las relaciones estadounidenses con los países del hemisferio, incluida Canadá, un legado ominoso de los ocho años previos de la administración de George W. Bush. A la vez, la situación del hemisferio había cambiado en la década precedente de una manera significativa, y el nuevo presidente se enfrentaba, entre otros temas de su agenda, con una región cuya fisonomía se había transformado drásticamente desde finales de la década de los noventa, en un contexto mundial donde los desafíos de un mundo complejo, diversificado y crecientemente multipolar había puesto en cuestión la hegemonía estadounidense, y dónde una crisis financiera sin precedentes, originada en su propio país, había afectado al conjunto del sistema internacional (Velasco e Cruz, 2009; Sánchez Egozcué, 2009).

*Bajo la presidencia de George W. Bush, América Latina y el Caribe pasaron a ocupar un lugar muy secundario en la política exterior estadounidense*

En este contexto, no hay duda de que la elección del Presidente Obama abría la posibilidad de un nuevo enfoque de los Estados Unidos en las relaciones hemisféricas y, en particular, en las relaciones con América Latina y el Caribe. Sin embargo, las posibilidades de que la política hemisférica de los Estados Unidos cambiase estaban constreñidas, desde el primero momento, tanto por la crisis económica global y la urgencia de atender prioridades domésticas e internacionales, como por el legado recibido de la administración anterior, signado en la región por la desconfianza hacia Washington y las ambivalencias y contradicciones evidenciadas por los Estados Unidos en el ámbito hemisférico (Inter-American Dialogue, 2009: 1).

Si bien con el fin de la Guerra Fría, América Latina y el Caribe habían dejado de tener una importancia estratégica para los Estados Unidos, de hecho, las relaciones hemisféricas fueron dramáticamente afectadas por las secuelas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y la subsiguiente política estadounidense de la “guerra contra el terrorismo”, caracterizada por el unilateralismo y el relegamiento de muchas normas y valores internacionales que habían constituido la base de la relación entre los Estados Unidos y el resto de los países del hemisferio. Por un lado, si bien la guerra en Afganistán, inmediatamente después de los atentados del 11-S recibió múltiples apoyos de diferentes países, la guerra y la invasión a Irak, sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>1</sup>, encontró un repudio generalizado, con contadas excepciones, entre los gobiernos de América Latina y el Caribe. Las posteriores violaciones a los derechos humanos puestos de manifiesto con la detención sin juicio de prisioneros en la base de Guantánamo, los vuelos clandestinos de traslado de sospechosos y las torturas y abusos revelados en la prisión de Abu Graib por parte de personal militar estadounidense, para mencionar solo los más relevantes, pusieron en cuestión no sólo la legalidad de estos hechos, sino los alcances del respeto, por parte de los Estados Unidos, a los valores asociados con la democracia, con los derechos humanos y con la vigencia del Derecho Internacional. En esencia, en esta etapa, la priorización de los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos puso en suspenso todo discurso previo por parte de los gobiernos de este país sobre la necesidad de impulsar el multilateralismo en el sistema internacional, promover la democracia y los derechos humanos, en particular en el ámbito hemisférico, e imponer la vigencia de las normas del Derecho Internacional como parte del proceso de gobernanza global. Por otra parte, si el fin de la Guerra Fría contribuyó a que los Estados Unidos prestaran menor interés a la región, bajo las dos presidencias de George W. Bush, América Latina y el Caribe pasaron a ocupar un lugar muy secundario en la política exterior estadounidense que se caracterizó, en este período, por una

---

<sup>1</sup> Dónde además dos países latinoamericanos – México y Chile, objetaron la invasión.

manifiesta ausencia de coherencia (*Stratfor Global Intelligence*, 2009). De hecho, un analista señala dos etapas en la política hemisférica de Bush. La primera, en el período 2000-2004, que implicó una ruptura con la política hemisférica de las administraciones anteriores, tanto la de su padre como la de Bill Clinton y, parcialmente, con la de Ronald Reagan, a partir de una visión diferente del sistema internacional y del rol que los Estados Unidos debían asumir en él, que antecede inclusive a los ataques del 11 de septiembre, y que afirma “un viraje hacia un mundialismo triunfalista de raíz unipolar, obsesionado con los asuntos de seguridad” (Domínguez, 2008: 198). Y la segunda, impulsada en el período 2004-2008 con un cambio de su equipo diplomático, que implicó “una política mucho más consistente con las normas institucionalizadas de apoyo a la democracia en el marco de la OEA” (Domínguez, 2008: 204). Sin embargo, la tensión entre la ideología, el dogmatismo y el pragmatismo de la administración Bush, confirmó, a lo largo de los dos períodos, un significativo grado de inconsistencia, cuando no una ausencia marcada de atención, a la política hacia la región.

En este marco, pese a que George W. Bush, fue uno de los presidentes norteamericanos que visitó con más frecuencia América Latina, la percepción negativa de los Estados Unidos en la región y, especialmente, del mismo presidente, se incrementó significativamente durante la primera década del siglo XXI. Como señala Hakim (2009: 48), la credibilidad estadounidense en la región se vio afectada asimismo “por varias decisiones políticas lamentables en la región: la falta de atención de Washington al hundimiento económico de la Argentina en 2001; la inflexible e ineficaz actitud respecto de Cuba; el inmediato apoyo de George W. Bush al golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002; la rigidez de la política anti-droga en la región, y la decisión tomada en 2007 de construir un muro en la frontera entre Estados Unidos y México para frenar la inmigración ilegal”. Esta percepción se asoció asimismo con una imagen de los Estados Unidos cada vez menos pendiente de los sucesos en la región y más focalizado en otras regiones y prioridades, que algunos analistas no dudaron de calificar de “negligencia benigna” y otros, de lisa y llana desatención, después de un historial previo durante el cual los Estados Unidos nunca dejaron de visualizar a América Latina y el Caribe como su “patio trasero” y un ámbito estratégico importante.

Estas características de la política hemisférica de los Estados Unidos durante la administración de George W. Bush, cada vez más volcados en su atención hacia otras regiones y prioridades, se articuló asimismo con los cambios en dos temas específicos de la agenda hemisférica que invalidaron gran parte de los avances previos en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina y el Caribe.

*La construcción de un muro en la frontera con México para impedir la llegada de inmigrantes ilegales, tanto de este país como de Centroamérica minó la imagen de los Estados Unidos en la región*

Por un lado, la agenda de libre comercio vinculada a la promoción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), conjuntamente con los temas asociados, de promoción de la democracia y de los derechos humanos impulsados en las Cumbres de las Américas, se fue diluyendo luego del fracaso de la IV Cumbre en Mar del Plata en noviembre de 2005, dónde los países del MERCOSUR y Venezuela pusieron prácticamente fin a esta iniciativa, en combinación con manifestaciones de un fuerte repudio, cuestionamiento y movilización social, en los cuales Chávez tuvo un significativo protagonismo (Serbin, 2007a: 187). Las secuelas de la Cumbre de Mar del Plata se pusieron de manifiesto no sólo en el contexto latinoamericano, sino también en la creciente dificultad, en el ámbito político doméstico, de la aprobación, por parte del Congreso estadounidense, de los acuerdos de libre comercio avanzados con Panamá y Colombia, principalmente por la resistencia de algunos representantes demócratas.

Por otra parte, la “Guerra contra el Terror” y los intereses de seguridad de los Estados Unidos no tuvieron asidero en una región que, pese a algunas versiones de la derecha estadounidense, no fue un espacio del que surgieran, se desarrollaran, se entrenaran y se consolidaran las células terroristas asociadas con Al Qaeda, ni desde dónde podría desatarse una conflagración nuclear. De hecho, durante este período se hizo evidente el contraste en la identificación de amenazas y prioridades de seguridad por parte de los Estados Unidos, y la percepción sobre las mismas por parte de la mayoría de los países latinoamericanos (Serbin, 2005).

En suma, mientras que el potencial interés común entre los Estados Unidos y la región en torno a los temas de comercio, tomando en consideración que para la mayoría de los países de la región el país del Norte es el principal o el segundo socio comercial, quedaba relegado a un segundo plano, el tema de seguridad en los términos estadounidenses como principal tema de preocupación de los Estados Unidos (pero no necesariamente para los países latinoamericanos y caribeños), pasaba a ocupar un primer lugar en la agenda hemisférica de ese país.

A estos dos hechos se agregó, de una manera infamante en la percepción de los latinoamericanos, la construcción de un muro en la frontera con México para impedir la llegada de inmigrantes ilegales, tanto de este país como de Centroamérica y de otros países de América Latina, hecho que no contribuyó a mejorar la imagen de los Estados Unidos y, en particular, del presidente George W. Bush, en la región.

En el contexto de estos elementos descollantes de la política estadounidense hacia la región, por su parte, América Latina y el Caribe habían sufrido cambios significativos en su geografía política, con la

elección, en el marco de la consolidación de los sistemas democráticos y luego de largos años de postergación, de partidos, movimientos políticos y presidentes de orientación progresista o radicalmente de izquierda. Con algunas notables excepciones, en toda América Latina y el Caribe, y a través de procedimientos democráticos, se desplegaron una serie de gobiernos de centro-izquierda y de izquierda (*Nueva Sociedad*, nº 127: 2008; Castañeda y A. Morales, 2009: 64-67; Serbin, 2008a: 117-152); cuya ideología y retórica no sólo se basaba en una crítica al “consenso de Washington” y a las reformas estructurales de la década precedente que, sin embargo, habían contribuido a estabilizar macroeconómicamente a la mayoría de la región, sino también en un distanciamiento, cuando no un desafío y una oposición radical a todo rol de los Estados Unidos en la región, y la inclusión y priorización, inclusive a nivel regional, de una agenda social que apuntaba a combatir la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. A su vez, un entorno internacional favorable para el incremento de los precios de los *commodities*, dio lugar, en la mayoría de los países de la región, a un crecimiento económico significativo que contribuyó a reducir parcialmente los índices de pobreza y de desigualdad presentes en muchos de ellos (Maira, 2008: 491-526).

Tanto el conjunto de la “desatención” general de los Estados Unidos, su política de seguridad contra el terrorismo y la dilución de una agenda comercial común con los países latinoamericanos y caribeños, como la aparición de nuevos actores relevantes en el sistema internacional, ávidos de recursos naturales y, en particular, de ciertos recursos energéticos y alimenticios que abundan en América Latina y el Caribe, crearon las condiciones para una creciente diversificación de las relaciones internacionales de los países de la región. Como bien lo señalan algunos analistas, América Latina y el Caribe absorbieron el impacto de la globalización a través de una creciente percepción de la necesidad de diversificar sus relaciones económicas y comerciales a nivel global, y de no limitarse al habitual triángulo atlántico de las relaciones y vínculos privilegiados, cuando no exclusivos, con los Estados Unidos y los países de Europa Occidental, que históricamente dominaron sus relaciones internacionales y sus respectivas políticas exteriores (Lowental, 2009: xxiii-xxix y 1-24). El resurgimiento de Rusia, la emergencia dramática de China (con crecientes vínculos económicos con la región) y de la India, y la aparición de nuevos actores relevantes en el sistema internacional, sin poner en cuestión la unipolaridad estratégica de los Estados Unidos, dieron lugar, sin embargo, a una creciente percepción de que existía un mundo de socios comerciales y de interlocutores políticos más allá del eje atlántico, un mundo multipolar que exigía una especial atención de los países latinoamericanos y caribeños en un contexto en donde la atención de los Estados Unidos hacia la región y su importancia estratégica, habían disminuido. En este mundo multipo-

lar, no sólo los países latinoamericanos del Pacífico empezaron a prestar una mayor atención a sus vecinos asiáticos, en el marco de la APEC, sino que el comercio de un número significativo de países de América Latina y el Caribe con otras regiones, se intensificó y se amplió.

En suma, en este período la combinación de la falta de atención de los Estados Unidos hacia la región, y la emergencia de nuevos actores en un mundo multipolar, abrió las puertas para una mayor diversificación de las relaciones internacionales de los países de la región a costa de las tradicionalmente privilegiadas relaciones con los Estados Unidos. Si bien esta observación puede ser matizada de acuerdo a la cercanía geográfica y a la mayor o menor dependencia de los vínculos económicos de diferentes países latinoamericanos y caribeños con los Estados Unidos, en tanto se hizo más evidente en el caso de América del Sur que de México y del Caribe, en general marcó un significativo viraje en el cuadro de relaciones de América Latina y el Caribe hacia su mayor diversificación, con crecientes grados de autonomía con respecto al vecino del Norte.

*La creciente autonomía y la percepción de un mundo multipolar dio lugar a la aparición de aspiraciones regionales y globales por parte de algunos países latinoamericanos*

Pero esta creciente autonomía y la percepción de un mundo multipolar que abría la posibilidad de diversificar sus relaciones internacionales y, especialmente económicas, con un nuevo conjunto de actores, también dio lugar a la aparición de aspiraciones regionales y globales por parte de algunos países latinoamericanos. Como hemos analizado en otro lugar (Serbin, 2008b: 141-157; Serbin, 2009a: 231-246), los países que tradicionalmente lideraban a la región en el ámbito internacional como México y Argentina, fueron desplazados por el liderazgo, frecuentemente competitivo, en particular a nivel regional, de un Brasil con crecientes aspiraciones de actor global, y de una Venezuela muñida de abundantes ingresos petroleros y de una aspiración a imponer el proyecto bolivariano en toda la región, bajo la égida de su presidente Hugo Chávez. Las tensiones y fricciones entre estos dos liderazgos, así fuere con alcances diferentes en el ámbito internacional, generó la emergencia de nuevos esquemas y espacios multilaterales a nivel regional, como la UNASUR (nacida de un viejo proyecto impulsado por Brasil primero como Área de Libre Comercio de Sudamérica y luego como Comunidad Sudamericana de Naciones), que aglutinó a todos los países de América del Sur en base al núcleo duro de MERCOSUR, y el ALBA (nacida primero como Alternativa Bolivariana de las Américas y enfrentada radicalmente al ALCA, y transformada luego de la desaparición de ésta en la Alianza Bolivariana de las Américas), promovida por Chávez en torno a coincidencias ideológicas y políticas con Cuba (primer socio del Tratado de Complementación Económica que originó el ALBA), con algunos países centroamericanos (Nicaragua y Honduras previo al golpe de estado de junio de 2009) y caribeños (desde Haití hasta Dominica y St. Vincent) y con la inclusión de

Bolivia y Ecuador en América del Sur. Ambos esquemas excluyeron a los Estados Unidos.

Adicionalmente, ambos liderazgos, mas allá de aspirar a un rol regional, impulsaron sus relaciones internacionales, en el marco multipolar y a nivel global, a una escala sin precedentes, con aspiraciones de convertirse en actores globales, y de abrirse espacios en ámbitos multilaterales como la OPEP, el G-20 o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través de diversos mecanismos, ya fuere por la vía de la diplomacia petrolera de Chávez, o mediante el recurso de una diplomacia mas cauta y sostenida por parte de Brasil.

Estos cambios de la dinámica y del mapa geopolítico latinoamericano y caribeño, impulsaron el desarrollo de un multilateralismo latinoamericano con espacios propios como los ya mencionados y la reactivación de otros, de concertación política, como el Grupo Río, que excluyeron, sistemáticamente, a los Estados Unidos y que, inclusive llegaron a poner en cuestión la validez y efectividad del sistema interamericano encarnado en la Organización de Estados Americanos (OEA). En un vuelco sin precedentes, en mayo de 2005, se eligió como Secretario General de esta organización al socialista chileno José Miguel Insulza, un candidato que, por primera vez, no estuvo apoyado inicialmente por los Estados Unidos. De hecho, los Estados Unidos respaldaron primero a un candidato guatemalteco y luego al canciller mexicano en oposición a Insulza, antes de volcar su voto a éste ante la abrumadora mayoría de países latinoamericanos y caribeños que lo apoyaban<sup>2</sup>.

Este cuadro general, constituyó un legado decisivo para el gobierno del Presidente Obama, a partir de una política hemisférica ajustada aún a la agenda consolidada a partir de 11-S, a nivel global, de la lucha contra el terrorismo, y de una creciente autonomía de los países de la región con respecto a los Estados Unidos, tanto en las prioridades asignadas a la agenda regional y hemisférica, con temas contrastantes a los de la agenda estadounidense, como en la multiplicación de espacios regionales de carácter multilateral con la exclusión de este país.

En este contexto, cuatro países de la región aparecían como los referentes claves de toda política futura de los Estados Unidos: México, por su proximidad, por los vínculos económicos establecidos durante la NAFTA, por la inmigración y los crecientes problemas de la porosidad de las fronteras, en particular en relación al narcotráfico y al crimen organizado; Brasil que, en el vacío geopolítico dejado por los Estados Unidos, emergía como la contraparte mas importante en el

<sup>2</sup> El principio general de tomar decisiones por consenso en este organismo, obliga a negociar la unanimidad para la designación del Secretario General y del Secretario General Adjunto. Ver al respecto Serbin (2009b).

ámbito de América del Sur y como un líder regional relevante, que, sin embargo, mantenía una serie de situaciones contenciosas en torno a los temas de comercio; Venezuela, erigido en estridente crítico de los Estados Unidos con aspiraciones de impulsar un proyecto regional en torno a su versión del bolivarianismo, pero que mantenía una alta dependencia del mercado estadounidense para la exportación de sus productos petroleros; y Cuba, que pese a su reducido tamaño detentaba un importante protagonismo internacional en el marco de las tensiones existentes entre ambos países y del embargo por parte de los Estados Unidos, con efectos significativos para la misma política doméstica de este país (*Stratfor Global Intelligence*, 2009).

### **La elección de Obama y la expectativa de un nuevo comienzo**

La elección del demócrata Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos en las elecciones de noviembre de 2008, pese a las pocas referencias que como candidato hizo a América Latina y el Caribe, pareció marcar un nuevo comienzo en las relaciones hemisféricas y, en particular en la política exterior de los Estados Unidos hacia la región. Antes de asumir la presidencia el candidato recibió la visita del presidente mexicano Felipe Calderón y conversó telefónicamente con Lula da Silva y poco después de asumir recibió una visita oficial del mandatario brasileño. Por otra parte, entre sus primeras visitas al exterior, luego de asumir la presidencia, se contaron las realizadas a Canadá en febrero de 2009 y a México en abril del mismo año, seguidas a mediados de año por una Cumbre entre los tres países en la ciudad de Guadalajara que, aparentemente dio fin al acuerdo paralelo de promoción de la seguridad y de la prosperidad (SPP). Significativamente, si bien durante la campaña electoral, Obama sostuvo una posición cercana a los sindicatos y a los grupos ambientalistas estadounidenses y planteó la necesidad de una revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la visita a Canadá diluyó enteramente este planteamiento (Shear, 2009; *Democracy Now*, 2009) y la visita a México se centró en avanzar los temas de seguridad fronteriza y la llamada Iniciativa Mérida, de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, con la admisión, por parte de la nueva administración, de que la eclosión de estos problemas eran responsabilidad de ambas partes, a ambos lados de la frontera, ya que las armas y la posibilidad de lavado de dinero por parte de las organizaciones criminales provenían del lado estadounidense.

En líneas generales, pese a que los Estados Unidos estaban enfrentando la mayor crisis financiera desde la década de los treinta, y dos guerras simultáneas en Afganistán y en Irak, la elección de Obama despertó grandes y positivas expectativas en la región, tanto por la

imagen carismática personal del candidato –el primer afro-americano que llegaba a la presidencia en representación del Partido Demócrata–, como por las posibilidades que ofrecía de revertir drásticamente las políticas de la administración anterior en el plano doméstico y, principalmente, en el plano hemisférico e internacional.

En este marco, el bautismo de Obama ante la región se produjo en la Cumbre de las Américas convocada en Trinidad y Tobago en abril del 2009, en un marco multilateral, dónde el nuevo presidente debía reunirse por primera vez con los mandatarios de América Latina y el Caribe, y dónde se anticipaba una fuerte presión, en particular por parte de Chávez y de sus aliados, para la eliminación del embargo a Cuba y la normalización de las relaciones con este país. Algunas señales positivas y anticipadas en función de este tema en particular ya habían sido emitidas por la nueva administración estadounidense con la eliminación de la suspensión del envío de remesas y de la prohibición de viajes de cubano-americanos a la isla, poco antes de la Cumbre. Pero los planteamientos de Obama en el marco de la misma, con una apelación al establecimiento del mutuo respeto entre las naciones soberanas del hemisferio, el impulso de un “*equal partnership*” y la disposición a escuchar y aprender, en vez de pontificar e imponer, por parte del novel presidente, diluyeron las posibilidades de una confrontación y posibilitaron que las simpatías iniciales frente a su victoria electoral, se acentuaran. El presidente estadounidense estrechó la mano de Chávez, aceptó su regalo del clásico antiestadounidense *Las venas abiertas de América Latina*, atendió sin inmutarse a los discursos más radicales en contra de la política estadounidense en la región y se ganó a la mayoría de los mandatarios asistentes, pese a que Chávez y sus aliados se negaron, en un acto atípico, a firmar la declaración final de la Cumbre (Feinberg, 2009: 236). De hecho, la Cumbre estuvo marcada por la promesa de Obama de impulsar un cambio radical en el estilo de las relaciones hemisféricas, con un mayor énfasis en el diálogo y la cooperación, como parte de un cambio de la política exterior en general orientada a promover la diplomacia, la cooperación y el multilateralismo en franco contraste con la administración anterior (Hakim, 2010a).

Como resultado, en los primeros meses de gobierno de Obama, la percepción positiva de los Estados Unidos y, en especial, del presidente estadounidense en América Latina y el Caribe, se incrementó significativamente, como lo señaló una encuesta de Gallup realizada entre junio y septiembre de 2009 (Brown, 2009), y las expectativas de un viraje positivo y significativo en la política hemisférica de los Estados Unidos hacia la región se incrementaron exponencialmente. Sin embargo, la luna de miel así iniciada duró poco.

## **Traspiés y crisis sucesivas: la política hacia Cuba, la crisis de Honduras y las bases colombianas**

No obstante la disposición del presidente de lograr una aprobación rápida por parte del Congreso de la designación del nuevo subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, el académico Arturo Valenzuela<sup>3</sup>, y del nuevo embajador ante Brasil, el ex subsecretario de asuntos hemisféricos, Thomas Shanon, Obama encontró un escollo por parte de los representantes republicanos, que, en el marco de la crisis hondureña, demoraron estas asignaciones hasta noviembre y diciembre de 2009, respectivamente. Esto dificultó el manejo de la política hemisférica y la interlocución con algunos actores latinoamericanos de fundamental importancia para la misma. Sin contar con la designación de estos funcionarios clave en los puestos asignados para diseñar e impulsar una nueva política hemisférica, Obama y su Secretaria de Estado Hillary Clinton tuvieron que enfrentar una sucesión de episodios críticos, que contribuyeron a tensar las relaciones con los países de América Latina y el Caribe.

*La Cumbre de las Américas estuvo marcada por la promesa de Obama de impulsar un cambio radical las relaciones hemisféricas, con un mayor énfasis en el diálogo y la cooperación*

El primero de estos episodios se vincula con las relaciones con Cuba y se produjo durante la realización de la Asamblea General de la OEA en junio de 2009 en San Pedro Sula, Honduras, dónde la presión de los países latinoamericanos y del propio Secretario General de la organización hicieron que se incluyera en la agenda el tema de la cancelación de la suspensión de Cuba del organismo y su re-incorporación si éste país manifestaba esa intención, en continuidad con las aspiraciones y expectativas presentes en la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago pocos meses antes. Si bien la Secretaria de Estado Hillary Clinton se sumó a la decisión mayoritaria de proceder a esta cancelación, en sintonía con la aspiración de los gobiernos de América Latina y el Caribe, marcó a su vez sus distancias señalando que Cuba debería, para reincorporarse a la organización, asumir las normas y criterios imperantes en ella, incluyendo la aceptación de la Carta Democrática Inter-Americana. De hecho, para algunos analistas, la percepción estadounidense del manejo del tema por parte de América Latina y el Caribe fue la de una emboscada, ya que las relaciones con Cuba no estaban en la agenda. Por su parte, Cuba, y particularmente Fidel Castro, expresaron con mucha claridad que no tenían intención de re-incorporarse a una organización que la había expulsado en 1962 en plena Guerra Fría y bajo la influencia decisiva de los Estados Unidos.

El segundo y, quizás mas dramático y revelador episodio que contribuyó a tensar las relaciones con América Latina y el Caribe fue la crisis que se produjo en Honduras con el golpe de Estado contra el presidente electo Mel Zelaya en junio de 2009 (a pocos días de fina-

---

<sup>3</sup> Luego de un prolongado período inicial de suspenso sobre la elección del mismo por parte de Obama.

lizada la Asamblea General de la OEA en ese país), su destitución y expulsión del país por parte de las fuerzas armadas, y la instauración de un gobierno *de facto* encabezado por el presidente del Congreso Roberto Michelletti, ante al intento de Zelaya de promover una consulta popular para prolongar constitucionalmente su mandato. La adhesión previa de Zelaya al ALBA ya había encontrado una fuerte resistencia en sectores de la élite política y económica hondureña, pero su decisión de impulsar la consulta sin la aprobación de las instancias judiciales hondureñas, provocó el golpe de estado, no anticipado por la mayoría de las cancillerías y analistas del hemisferio.

De hecho, la crisis de Honduras se convirtió en una prueba importante para el nuevo enfoque de la administración estadounidense en torno a los temas de democracia, de las relaciones con sus socios latinoamericanos, y de la cooperación multilateral (Schifter, 2010: 3). Las primeras reacciones de la administración Obama frente al golpe de Estado respondieron, en sintonía con el resto de los países latinoamericanos y caribeños y con la disposición anunciada de actuar en el marco de la coordinación y cooperación regional, a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, y al apoyo a la expulsión del nuevo gobierno hondureño de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a partir de una decisión consensuada en el seno de este organismo hemisférico multilateral. Sin embargo, esta decisión, afectó las posibilidades de diálogo y de negociación con el gobierno *de facto*. Los intentos tanto del Secretario General de la OEA, como del Presidente Oscar Arias de Costa Rica de buscar alguna forma de acuerdo para el retorno de Zelaya, así fuere transitoria, a la presidencia chocaron con la intransigencia del nuevo gobierno, y con las mismas acciones de Zelaya (que entró clandestinamente en Honduras y se refugió en la Embajada de Brasil), y no contribuyeron a superar la situación, que entró en un *impasse*. La visita del senador republicano Jim De Mint a Tegucigalpa y los contactos de congresistas republicanos con el gobierno de Micheletti contribuyeron, a su vez, a generar una mayor confusión en el rol desempeñado por los Estados Unidos en la crisis. En este marco, a pesar de las presiones internacionales, las elecciones presidenciales convocadas con anterioridad al golpe de estado se realizaron, sin embargo, en noviembre de 2009, sin que Zelaya hubiera sido restituido a la presidencia, y los Estados Unidos y un conjunto de países europeos y latinoamericanos reconocieron al nuevo gobierno hondureño, revalidando de alguna manera el golpe de Estado. Sin embargo, las relaciones con Brasil (Arias, 2009:4; Pagni, 2004:4) y con la mayoría de los países de América del Sur (que mantenían la tesitura de no reconocer unas elecciones en el marco político de un gobierno *de facto*) fueron afectadas por este cambio de posición de los Estados Unidos. Posición que, sin embargo, destrabó la designación por el Congreso del nuevo subsecretario para Asuntos Hemisféricos Arturo Valenzuela (Heine, 2010).

*La crisis de Honduras se convirtió en una prueba importante para el nuevo enfoque de la administración estadounidense en torno a los temas de democracia, de las relaciones con sus socios latinoamericanos, y de la cooperación multilateral*

La crisis de Honduras ilustró cabalmente las dificultades de los Estados Unidos de desarrollar una relación constructiva con América Latina, tanto por la presión e intervención de los factores políticos domésticos (que, como ya señalamos, estaban demorando la aprobación de la designación del Subsecretario de Asuntos Hemisféricos como la del embajador en Brasil) como por las divisiones y tensiones presentes entre los países de la región. El proceso de toma de decisiones de los Estados Unidos en este contexto, evidenció una “falta de consistencia y de dirección” y puso de manifiesto los retos especiales que planteaba desarrollar una política multilateral en un contexto regional altamente polarizado (Hakim, 2010 a:3) y en un marco doméstico complejizado por la oposición republicana y las divisiones entre los demócratas. Por otra parte, las críticas a la ambigüedad y contradicción de la política estadounidense ante la crisis hondureña, llovieron desde distintas posiciones y gobiernos de la región, desde aquéllos que veían a los Estados Unidos actuando nuevamente en forma unilateral y hegemónica hasta los que clamaban por una política más decidida de este país en contra del gobierno *de facto*.

El tercer episodio que marcó un deterioro de las relaciones con América Latina y, en particular con los países de América del Sur, fue la firma del acuerdo con Colombia el 30 de octubre de 2009, para permitir la presencia de tropas y el estacionamiento de aviones estadounidenses en siete bases estratégicas en territorio colombiano (Samper, 2009:25), acuerdo sobre el cual comenzaron a circular rumores y comentarios con varios meses de anticipación. Si bien este acuerdo era parte del legado del llamado Plan Colombia aprobado en administraciones anteriores, la falta de consultas previas a nivel regional provocó un amplio espectro de reacciones latinoamericanas, encabezadas por Chávez y sus aliados sudamericanos del ALBA pero con evidentes muestras de preocupación expresadas asimismo por parte de Brasil y de otros países latinoamericanos. Los debates en torno a esta situación justificaron la convocatoria de una reunión especial de UNASUR en San Carlos de Bariloche, Argentina, en agosto de 2009, durante la cual se instó al presidente Uribe a dar explicaciones detalladas del acuerdo y de sus alcances, mientras que las tensiones entre Venezuela y Colombia se acrecentaban. La propuesta de Brasil de que la UNASUR se reuniera con Obama o, eventualmente, con representantes de alto nivel de la administración estadounidense, para una explicación cabal del sentido de este acuerdo, no tuvo eco en la administración estadounidense hasta meses más tarde. Recién en enero de 2010, Hillary Clinton envió una carta a la presidencia de UNASUR solicitando una reunión, sin que trascendiera si el tema de esta tendría algo que ver con las bases colombianas o si sencillamente “expresaba un interés por comenzar acercamientos a este organismo” (*Diario Hoy*, 2010, Quito). De hecho, en ningún momento los Estados Unidos intentaron recurrir a algún foro u organización multilateral para comunicar y explicar de

una manera transparente el sentido del acuerdo militar con Colombia, generando un amplio espectro de preocupación y de reacciones irritadas por parte de los gobiernos sudamericanos.

En este marco, los factores de fricción entre los Estados Unidos y algunos países de América Latina y el Caribe han ido *in crescendo*, así fuere de manera puntual, en el segundo semestre de 2009 y en los primeros meses de 2010.

Por un lado, si bien hubo algunos avances en las relaciones con Cuba, tanto con la eliminación de las restricciones para viajes y para el envío de remesas por parte de cubano-americanos y, más recientemente, con la autorización para nuevas inversiones y el desarrollo de las telecomunicaciones, con el renovado diálogo entre los dos gobiernos en torno a los temas de migración<sup>4</sup>, y con las negociaciones para restablecer el servicio regular de correos entre ambos países, todas estas medidas se caracterizaron por ser modestas y puntuales, sin marcar una ruptura radical con las políticas de la administración anterior. En esta misma línea se ubica la cooperación reciente entre los gobiernos de ambos países en la ayuda a Haití luego del terremoto que asoló a este país, incluyendo la autorización por parte de las autoridades cubanas para que aviones estadounidenses utilizaran su espacio aéreo para hacer llegar la asistencia necesaria a este país (ANSA, 2009: 4). En este marco, en la celebración del quinto aniversario del ALBA, durante la VII Cumbre de este organismo, en La Habana, en diciembre de 2009, una serie de duras críticas contra los Estados Unidos se desplegaron por parte de los mandatarios asistentes, encabezados por la denuncia de Raúl Castro de la “ofensiva hegemónica” de Washington, y el subsiguiente ataque de Chávez a la Secretaria de Estado Hillary Clinton, por sus declaraciones sobre las consecuencias de relacionarse con Irán (Vicent, 2009:1; *El País*, 15 de diciembre 2009: 6). Estas posiciones se vieron reforzadas en enero de 2010, cuando el gobierno cubano rechazó la inclusión de Cuba en la lista de países terroristas por parte de los Estados Unidos, condenándola por “injusta y arbitraria” y señaló que la administración de Obama demostraba ser tan “enemigo” de la revolución cubana como sus predecesores (Vicent, 2010: 5).

Por otra parte, Hugo Chávez, después de un período inicial de aceptación que le hizo plantear en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, a finales de septiembre de 2009 que, a diferencia de su presentación anterior denunciando que Bush había dejado “un olor a azufre” que lo identificaba con el diablo, había un “olor de esperanza” con la llegada de Obama a la presidencia de los

<sup>4</sup> Ver Vincent, Mauricio (2010) “Cuba reanuda con Estados Unidos el diálogo sobre inmigración”, en *El País* (Madrid). 20 de febrero de 2010, p. 7. Sin embargo, un comunicado de la misma fecha del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba expresa la insatisfacción del gobierno cubano porque durante la visita de Craig Kelly, subsecretario adjunto de Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos a La Habana para las conversaciones sobre migración, éste se haya reunido con disidentes.

Estados Unidos, pasó a hablar, en el mismo discurso, de dos Obamas: uno “amistoso” y “conciliador” y otro que tendía a replicar las viejas políticas estadounidenses de considerar la región como su patio trasero, identificando como los tres temas de fricción de los Estados Unidos con la región su política hacia Cuba, la presencia militar de los Estados Unidos en Colombia, y la crisis de Honduras (Shifter, 2010: 1). Esta última imagen de Obama pasó a primar cada vez más en el discurso de Chávez, con la reiteración de la aseveración que los Estados Unidos tenían preparada una invasión a Venezuela (inclusivo en el marco de una alianza con Holanda) y un magnicidio, ya que aseveró que planeaban asesinarlo. La renovada radicalización del discurso de Chávez, como ya vimos, tuvo resonancias previsibles en sus aliados del ALBA. Tanto el presidente Daniel Ortega de Nicaragua, como el presidente Evo Morales, sin mencionar las ya citadas reacciones de Cuba, se hicieron eco de este discurso radicalizado, al punto de poner en tensión las relaciones diplomáticas de sus países con los Estados Unidos, particularmente a raíz del episodio de las bases colombianas. Mas allá de que Chávez se encuentra sumido en sus propios problemas domésticos, con serios problemas de provisión de energía y agua a la población venezolana, un exponencial crecimiento de la criminalidad y la violencia, y fuertes reacciones de la población (y especialmente de los estudiantes) frente al cierre de la señal de RCTV Internacional, y ante la proximidad de unas elecciones legislativas que pueden recomponer la composición de la Asamblea Nacional, este discurso sigue presente, con matices y énfasis distintos, en las alocuciones de Chávez y entre los gobiernos miembros del ALBA. Por otra parte, el acuerdo sobre la presencia de militares y equipo estadounidense en las bases colombianas ha dado lugar a una tensión creciente entre la Venezuela bolivariana y Colombia, uno de los principales aliados de los Estados Unidos en la región, sin descartar la posibilidad de un escenario de confrontación bélica, difícilmente manejable por parte de la diplomacia estadounidense.

A su vez, las relaciones con los dos aliados estratégicos privilegiados por la nueva administración en la región – Brasil y México, también han sufrido altibajos. La cooperación con Brasil en el marco del Grupo de los 20 y en la ONU, en temas vinculados a la energía, el cambio climático, la no-proliferación nuclear, y la ronda Doha de negociaciones comerciales, contrasta, por un lado, con el acercamiento brasileño a Francia en varios temas globales y en ámbitos multilaterales (Malamud y García Calvo, 2010) y los crecientes vínculos con Rusia, China, India (como parte del BRIC) y mas recientemente Irán, y por otro, con las divergencias en el plano regional, particularmente en relación a la crisis hondureña, las bases militares de Colombia, y las relaciones con Cuba. Como apuntan Malamud y García Calvo (2010:10): “Brasil apuesta para dar el salto a la escena global como un actor relevante, aunque ello requiere una fuerte

implantación regional. A pesar de las buenas palabras de Lula hacia Obama, resaltando la esperanza que éste ha suscitado en América Latina y en el resto del mundo, parece que el presidente brasileño no termina de sentirse cómodo con Estados Unidos para alcanzar su objetivo. Esto puede interpretarse como la ambición de Lula de innovar y crear nuevas alianzas políticas en un mundo multipolar o como una afirmación de independencia frente al todopoderosos Estados Unidos de cara al liderazgo regional. En cualquier caso, en ambos escenarios parece difícil no contar con Estados Unidos, como se ha evidenciado tras el terremoto de Haití” (Malamud y García-Calvo 2010: 10). La visita oficial del presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad no sólo a Venezuela y Bolivia, sino también a Brasil, en noviembre de 2009, contribuyó a acentuar la irritación por ambas partes, al expresar el gobierno de Estados Unidos su preocupación por esta visita y al advertir la Secretaria de Estado Clinton que las relaciones con Irán podrían “traer consecuencias” a los países que las desarrollaran (Shifter, 2010: 1). En este marco se ubican los comentarios de Marco Aurelio García, asesor de Lula da Silva en relaciones internacionales, que pone en cuestión el mismo concepto de una agenda hemisférica, para privilegiar un énfasis en el hemisferio sur y en el sub-regionalismo promovido por Brasil (García, Marco Aurelio, 2009: 21).

A su vez, si bien consolidada y profundizada en los últimos meses, la relación de los Estados Unidos con México, particularmente centrada en el combate al crimen organizado y al narcotráfico y que ha permitido estrechar los lazos entre ambos países, se enfrenta con crecientes frustraciones de ambas partes, en función de percepciones diferentes en cuanto a como enfrentar las causas estructurales que generan estos procesos (Shifter, 2010: 7). En este marco, la convocatoria por parte de México de la segunda Cumbre de la CALC en el mes de febrero de 2010, señala un creciente énfasis de este país de reforzar y profundizar sus vínculos con América Latina en el marco de espacios multilaterales que no incluyen a los Estados Unidos.

Mas allá de la retórica agresiva y confrontacional de Chávez y de sus aliados del ALBA, las relaciones con Brasil no avanzan por su mejor etapa<sup>5</sup>; las relaciones con Argentina sufrieron un percance durante la visita reciente del Secretario Adjunto de Asuntos Hemisféricos a Buenos Aires, cuando comentó que no había un clima de estabilidad jurídica para invertir en el país (Colonia, 2009: 1); el Vicepresidente del recientemente electo gobierno de izquierda, encabezado por José Mujica, en Uruguay ha rechazado la posibilidad de avanzar en la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos, y la reducción de la ayuda exterior a América Latina en un 10% en la

---

<sup>5</sup> Ver declaraciones del Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, y su llamado a que Estados Unidos reformule su política hacia América Latina, luego de la visita del sub-secretario adjunto para asuntos hemisféricos Valenzuela a Brasilia, en “Brasil pide a Estados Unidos que revele su política regional”, en *La Nación* (Buenos Aires), 27 de diciembre de 2009, p. 6.

*A medida que la agenda hemisférica evoluciona, las instituciones multilaterales se enfrentaran con una mayor diversidad y complejidad de temas viejos y nuevos, de difícil compatibilización y manejo*

presentación hecha al Congreso para el año fiscal 2011, en particular en lo que se refiere a la asistencia militar y antinarcóticos a México (en un 30%), y a Colombia (en un 11%) (Oppenheimer, 2010: 3), son algunos de los hitos de este deterioro, en el marco de una progresiva estabilización de una política estadounidense hacia la región y de las presiones ejercidas a nivel doméstico tanto por la crisis financiera y sus secuelas en la economía y la sociedad norteamericana, como por las divisiones políticas en el seno del Partido Demócrata y del Congreso de los Estados Unidos.

Si bien son identificables una serie de elementos de continuidad en la política hemisférica de Obama, así fueren modestos y puntuales, en el marco de su estabilización gradual, hay una creciente divergencia entre la perspectiva estadounidense y las percepciones desde los países de América Latina y el Caribe, al punto de que un analista señala que si se desarrolla una nueva agenda hemisférica, es más probable que ésta este diseñada de acuerdo a la evolución de la dinámica hemisférica en sí, en función de los temas planteados por los países de América Latina y el Caribe. En este marco, a medida que la agenda hemisférica evoluciona en función de los cambios en la región, las instituciones multilaterales existentes se enfrentaran con una mayor diversidad y complejidad de temas viejos y nuevos, eventualmente de difícil compatibilización y manejo (Quaiton, 2009: 214-215), y en el contexto de una creciente decepción y un incremento de las fricciones y divergencias entre los Estados Unidos y la región latinoamericana y caribeña, no obstante la imagen favorable que Obama ha alcanzado a proyectar.

### **Un balance a un año de asumir la presidencia: Obama y la región**

Para evaluar la política hemisférica de Obama a un año de su asunción a la Presidencia de los Estados Unidos, es necesario, sin embargo, contextualizarla en el marco de los cambios de la política doméstica y de la política exterior de los Estados Unidos en ese período.

En el plano doméstico es, como lo ha puesto de manifiesto su discurso del Estado de la Unión del 28 de enero de 2010, dónde están puestas gran parte de las prioridades de Obama en esta etapa. El discurso fue, ante todo, un discurso centrado en los problemas internos, con pocas referencias a la política exterior si exceptuamos la mención de los programas nucleares de Corea del Norte e Irán, y la referencia a la próxima finalización de la guerra en Irak (*La Nación*, 29 de Enero 2010: 2). En un intento de reconstituir sus vínculos con el norteamericano medio, Obama privilegió en ese discurso los temas vinculados a la economía y a la salud. La primera, principal-

mente relacionada con el plan de reactivación económica y las preocupaciones con el alto índice de desempleo alcanzado en el país. La segunda, en relación al programa de reforma del sistema sanitario, principal tema de su programa electoral y crucial prioridad de su programa actual. Los avances en ambos temas, si bien limitados, no pueden pasar por alto el contexto político doméstico en el cual se mueve el presidente, particularmente luego de la reciente derrota demócrata en el estado de Massachussets, tradicional bastión de su partido. Como lo señala un análisis reciente de Fantini (2010: 106-108):

“Massachussets fue una turbulencia que desestabilizó el vuelo del gobierno demócrata. El mensaje de las urnas es triste pero revelador: la prioridad de las clases medias y bajas de los Estados Unidos hoy no es lo importante sino lo urgente. La administración Obama nació con la mira puesta en lo importante. Por eso se concentró en grandes cambios estructurales que dieran mayor calidad y alcance a la educación y a la salud; mejores políticas ambientales con mas uso de energías alternativas, además de mayor democracia institucional y humanismo social. Pensando en estas reformas de gran trascendencia olvidó un problema de extrema urgencia: el desempleo”.

Esta derrota lo priva de una mayoría automática en el Senado y complica sus posibilidades de avanzar en la aprobación legislativa de ciertas reformas fundamentales. Con esto se conjuga, por una parte, una franca obstaculización de sus iniciativas por parte de los representantes republicanos en el Congreso, con resonancias importantes, como vimos en el caso de la crisis de Honduras, en su política exterior, y, por otra, la desunión que evidencia el propio partido Demócrata frente a algunas de las propuestas e iniciativas presidenciales. Entre las cuales se encuentra la aprobación largamente postergada por parte del Congreso de los ya firmados Tratados de Libre Comercio con Panamá y con Colombia. Particularmente en este último caso, en razón de las denuncias hechas sobre las violaciones a los derechos humanos y la represión a dirigentes sindicales por parte del gobierno del Presidente Uribe. En suma, sus prioridades giran en torno al plano doméstico, dónde se enfrenta con marcadas dificultades políticas, al punto de que el presidente considera la posibilidad de extremar el uso de sus poderes ejecutivos (Baker, 2010). En este marco, no esta demás notar que las únicas menciones de América Latina y el Caribe en el discurso del Estado de la Unión, se refirieron a la reconstrucción de Haití luego del terremoto y a la necesidad de avanzar en los acuerdos de libre comercio con Panamá, Colombia y Corea del Sur, sin ninguna referencia a los desafíos de la democracia en la región (Daremblum, 2010), ni a las relaciones con ésta en general.

En el plano de la política exterior, por otra parte, se evidencia un cambio sustancial con respecto a la administración anterior, dictado tanto por sus principios y convicciones personales como por las prioridades que le impone la dinámica internacional. Entre los elementos más evidentes es que la política exterior de Estados Unidos ha renunciado a la doctrina de guerra preventiva y al uso de la tortura, para sustituirlas por la diplomacia, el diálogo y el recurso a la cooperación multilateral, dónde fuera posible. La búsqueda de salidas políticas a la situación de Irak y de Afganistán (dónde sin embargo se recurre a la fuerza militar para poder llegar a una negociación aceptable con los talibanes); el manejo cauto de la situación interna en Irán junto con las presiones internacionales para impedir su desarrollo nuclear; y las presiones sobre el gobierno de Benjamín Netanyahu en Israel para buscar una salida política al conflicto árabe-israelí, son jalones modestos pero consistentes de este cambio. Sin embargo, la focalización en los temas urgentes de carácter doméstico lo aleja de la construcción consecuente de las alianzas internacionales necesarias, como lo prueban tanto las fricciones con China en torno a los temas comerciales y financieros y el Tíbet, como la ausencia de Obama en la reciente Cumbre de la Unión Europea.

En este contexto, no obstante las visitas de Obama y de funcionarios de alto nivel a la región en el transcurso de su primer año de gobierno, y la atención puesta a la crisis de Honduras, con todas sus ambigüedades y altibajos, América Latina y el Caribe siguen constituyendo un tema menor de la política exterior estadounidense, en tanto la región no requiere de decisiones apresuradas frente a retos urgentes (Lowental, 2009). En este marco es que hay que ubicar, pese a las declaraciones sobre la promoción del multilateralismo y la cooperación con los países de la región, el desempeño decepcionante de un año de política hemisférica de Obama que, por un lado parece arrastrar muchos de los vicios de la administración precedente mientras que se debate entre sus propias ambigüedades y contradicciones y por otro, recién comienza a cobrar forma luego de ubicar, por sobre todo los obstáculos impuestos por la oposición republicana, a los funcionarios necesarios para implementarla (Hakim, 2010a).

Es ilustrativo en este sentido, y pese a todas las dificultades internas antes señaladas, que el nuevo subsecretario de Asuntos Hemisféricos Arturo Valenzuela, señale en una entrevista reciente (Calvo, 2010), la persistencia de una visión consistente en la política hemisférica, al puntualizar, con respecto a Venezuela pero con extensión a toda la región que “la política del Presidente Obama es la de seguir adelante con la colaboración con todos los países. No estamos en ningún proyecto de tratar de dictar cátedra a nadie, estamos viendo cómo podemos colaborar con interlocutores válidos en la solución de problemas comunes. Muchos problemas tienen que ver

con conflictos sociales, con retrasos, con dificultades económicas<sup>6</sup>. Si otros tienen otras visiones, eso también es aceptable; estamos dispuestos a dialogar con todos”. Sin embargo, los espacios para estos diálogos, ya sea de carácter bilateral o multilateral, siguen, en el mejor de los escenarios, en un lento proceso de construcción que, a corto plazo, aún no ha arrojado resultados sustantivos.

En este contexto, la cooperación con América Latina se basa en tres principios fundamentales para la nueva administración: en primer lugar que la prioridad del gobierno de Obama apunta a restaurar la confianza de los ciudadanos estadounidenses y de la comunidad internacional en general en la recuperación económica de los Estados Unidos; en segundo lugar que la nueva administración prefiere focalizar la colaboración con América Latina y el Caribe en temas (como los problemas de energía, medio ambiente, seguridad ciudadana y restauración del crédito y de los flujos de inversiones) y en áreas geográficas específicas, entre las cuales las más cercanas como México, Centroamérica y el Caribe tienen mayor prioridad, y, en tercer lugar, que diferencia y desagrega los países de América Latina y el Caribe en función de sus asimetrías y de su importancia demográfica, económica y política; de su apertura económica; de la solidez de sus instituciones democráticas, y del grado de inclusividad social y étnica. En este marco, es evidente que ha habido un desplazamiento de las preocupaciones vinculadas a la seguridad militar, a la “guerra contra el terrorismo” y a la lucha contra el narcotráfico, para poner más énfasis en los temas y amenazas identificadas en común con los países de la región (como los temas de migración, energía, inversión y comercio) y que tienen una repercusión directa en la restauración del bienestar de los ciudadanos de Estados Unidos (Lowental, 2009). Sin embargo, estos temas no encuentran su lugar en una agenda consistente que articule una política relevante y coherente hacia la región y más bien remiten a su impacto en la opinión pública estadounidense.

En este sentido, hasta el momento, la política de Obama hacia América Latina y el Caribe ha sido más bien errática, poco consistente y mucho más reactiva que proactiva, al punto de que algunos analistas no dudan en señalar sus parecidos con la política de Bush, aunque alientan la esperanza de que la reciente designación de nuevos funcionarios para implementarla pueda generar “un cambio modesto” que marque mayores diferencias con la administración precedente, particularmente en el ámbito de los derechos humanos y de las instituciones democráticas, y en una mayor asistencia económica y social (Carlsen, 2010).

---

<sup>6</sup> Observación en la cual también se reflejan los problemas que Obama enfrenta a nivel doméstico, Nota del autor.

A un año de haber asumido, es evidente, sin embargo, que América Latina y el Caribe no necesariamente se constituirán en una prioridad y en una urgencia para la política exterior de Obama, así sea en base a otros principios y valores, como lo prueba el hecho de que hasta ahora “el cambio de tono en las relaciones interamericanas que logró (el presidente Obama) en Trinidad no ha conducido a un solo progreso sustancial en los temas de interés común para las naciones del hemisferio” (Casas, 2010).

En este marco, pese a la reciente prueba en contrario de la reacción frente a la crisis del terremoto en Haití que abrió canales inesperados de colaboración hemisférica inclusive entre los Estados Unidos y Cuba, la construcción de una nueva relación cooperativa con América Latina y el Caribe no será fácil (Hakim, 2010a) y requerirá, además de una mayor atención y consistencia, de un esfuerzo que pueda superar el legado de las pasadas administraciones y los impedimentos domésticos de orden político y económico.

*América Latina y el Caribe no serán una prioridad y para la política exterior de Obama, dado que hasta ahora, no ha habido cambios sustanciales en los temas de interés del hemisferio*

### **Las elecciones en la OEA: los desafíos cuando los extremos se tocan**

En los próximos meses, sin embargo, un nuevo episodio pondrá a prueba a la administración del Presidente Obama en un ámbito multilateral de fundamental importancia para la política hemisférica de los Estados Unidos – la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya funcionalidad ya está de por sí amenazada por el surgimiento y desarrollo de diversas instancias multilaterales de carácter regional y subregional en América Latina y el Caribe, que excluyen a los Estados Unidos. Es de señalar que éstas no se reducen a las ya mencionadas UNASUR, ALBA y la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) de reciente creación, y al Grupo Río, sino que también incluyen, desde la década del noventa, la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que, pese a su actual estado alicaído, fue uno de los primeros organismos multilaterales de carácter subregional que, desde su creación, no incluyó a los Estados Unidos, pese a aglutinar a Colombia, Venezuela, México, Cuba y los países centroamericanos y caribeños (Serbin, 2007b: 41-50).

En meses recientes, ante el anuncio del actual Secretario General de la OEA José Miguel Insulza de que buscaría la reelección al cargo, se produjeron reacciones desde diferentes sectores, tanto de la región como de los Estados Unidos, que ilustran cabalmente los alcances de este nuevo desafío.

Por un lado, en América Latina, en una reunión del 12 de enero en Caracas, los miembros del ALBA anunciaron que buscarían un candi-

dato alternativo, por lo cual Venezuela pidió una posposición de la reunión del Consejo Permanente de la OEA para discutir la presentación de candidatos para principios de febrero de 2010, debido a la escasez de tiempo para presentarlo (EFE, 2010: 6). Sin embargo, hasta el momento, este candidato alternativo no ha sido presentado, a pesar de que se ha confirmado la reunión extraordinaria de la Asamblea General para el 24 de marzo, para elegir tanto al nuevo Secretario General, como al Secretario General Adjunto, ni Venezuela ha expresado su apoyo oficial a la candidatura de Insulza.

Por otra parte, en los Estados Unidos sectores republicanos y de la derecha estadounidense reaccionaron con una campaña dirigida contra Insulza poco después de que éste anunciara su relanzamiento. El 10 de febrero de 2010, un editorial del Washington Post titulado “*Mr. Obama should press for a change at the OAS*”, basándose en un informe del equipo del Senador republicano por Indiana Richard G. Lugar<sup>7</sup>, desplegó un ataque directo contra el actual Secretario General, criticando su escasa labor en defensa de elecciones libres y de la libertad de prensa, cuestionando su rol en la crisis de Honduras y su inacción ante Venezuela y Nicaragua, y afirmando que la gestión de Insulza “sirvió descaradamente a los líderes de la izquierda de la región” y que promovió el levantamiento de la exclusión de Cuba de la OEA. El editorial propuso que, en tanto los Estados Unidos proporcionaba el 60% del financiamiento de la Secretaría General de la OEA, debía, en consecuencia, buscar un candidato que respondiera mejor a sus intereses, con el apoyo de sus aliados en el hemisferio. El editorial concluía señalando: “Los Estados Unidos deberían dejar claro que no apoyarán a ningún secretario general cuya plataforma democrática sea inadecuada. Mientras tanto, el Congreso debería considerar si los Estados Unidos deben seguir proporcionando la mayor parte de la financiación de la OEA, cuando ésta falla en los propios principios de la Carta” (*The Washington Post*, 10 de febrero de 2010).

La reacción de Insulza no se hizo esperar, señalando que la campaña era promovida por los mismos sectores que estaban a favor de Roberto Micheletti en Honduras, en su mayor parte republicanos, y anunciando, contra todo pronóstico, que ya había recibido el respaldo del recientemente electo presidente de Chile Sebastián Piñera, y que contaba con el apoyo de Brasil y Argentina. Informalmente, anunció que posiblemente los países de la CARICOM también adherirían a ella (Vergara, 2010:2). Por otra parte, el 18 de febrero Uruguay y Colombia confirmaban su apoyo a Insulza, mientras que Guatemala y República Dominicana ya lo habían hecho en días anteriores.

---

<sup>7</sup> *Multilateralism in the Americas: Let's Start by Fixing the OAS, A Report to the Committee of Foreign Relations, United States Senate, January 26 2010, <http://www.scribd.com/doc/25870482/OAS-Report>*

En defensa de Insulza aparecieron otros artículos de apoyo a su candidatura, señalando que si Washington se expresa en contra de ella, sólo agudizará las tensiones con América Latina, polarizando aún más la política regional. El planteamiento del *Washington Post* sobre que Estados Unidos utilice la amenaza de recortar su apoyo financiero a la organización, a menos que se elija un candidato que responda a sus intereses, fue señalado como “una táctica de intimidación, que seguramente reforzaría la influencia de los países de América Latina que quieran crear una alternativa a la OEA, sin la participación de los Estados Unidos” (Hakim, 2010c). Por otra parte, a nivel oficial, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile Mariano Fernández, envió el 18 de febrero al editor del *Washington Post* una carta en defensa de Insulza y de su desempeño como Secretario General y señaló explícitamente que “Chile ha recibido un significativo número de adhesiones para la reelección del Sr. Insulza, incluyendo dos de los cuatro países a los que usted se refiere como probables promotores de candidatos alternativos (Canadá, Colombia, México y Panamá)” (*Flash Informativo OEA*, 18 de febrero 2010).

Las posiciones encontradas que ha generado la candidatura de Insulza, tanto en el ámbito regional como en el doméstico de los Estados Unidos, ilustran las dificultades y presiones con las que se enfrenta la actual administración en un ámbito multilateral de la importancia hemisférica de la OEA. De hecho, la decisión de última hora de apoyar la candidatura de Insulza, muestra su disposición a promover la cooperación con la región en los ámbitos multilaterales, y a utilizar efectivamente el recurso de este organismo en la promoción y consolidación de la democracia en América Latina y el Caribe. Esto resulta relevante, después de las ambigüedades y contradicciones que caracterizaron el manejo de la crisis de Honduras y el respaldo a la democracia en la región –tema particularmente sensible para los países latinoamericanos y caribeños–. Por lo tanto, se abren unas ciertas expectativas en lograr una política hemisférica más consistente basada en el diálogo, la cooperación y el multilateralismo, para los próximos años.

## Referencias bibliográficas

- ANSA (2009) “Cuba abrió su espacio aéreo a Estados Unidos para acelerar ayuda”, en *Clarín* (Buenos Aires), 16 de enero de 2010
- Arias, Juan (2009) “Obama y Lula colisionan por la crisis de Honduras”, en *El País* (Madrid), jueves 26 de noviembre de 2010 .
- Baker, Peter (2010) “Obama Making Plans to Use Executive Power”, en *The New York Times*, 13 de febrero de 2010:  
<http://www.nytimes.com/2010/02/13/us/politics/13obama.html>

Brown, Ian (2009) "U.S. Leadership, Obama Winning Favor in Latin America", diciembre de 2009, en <http://www.gallup.com/poll/124514/leadership-obama-winning-favour>

Carlsen, Laura (2010) "Analistas del CIP (Center for International Policy) examinan el Primer Año de Obama", 2 de febrero de 2010, [http://www.ircamericas.org/esp/6676?utm\\_source=streamsend&utm\\_medium=email](http://www.ircamericas.org/esp/6676?utm_source=streamsend&utm_medium=email)

Casas, Kevin (2010) "Obama y América Latina, un año después", en *Nación.Com* (San José de Costa Rica), 29 de enero de 2010, [http://www.nacion.com/In\\_ee/2010/enero/29/opinion2242687.html](http://www.nacion.com/In_ee/2010/enero/29/opinion2242687.html)

Castañeda, Jorge y Marco A. Morales (2009) "The emergence of a new left", en Cooper, Andrew and Jorge Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press.

Colonia, Luis (2009) "Protesta ante Estados Unidos por la crítica del envío de Obama", en *La Nación* (Buenos Aires), 18 de diciembre de 2009.

Darembaum, Jaime (2010) "Obama's State of the Union and Ignoring Latin America", en *Mexidata.Info*, 1 de febrero de 2010, <http://www.mexidata.info/id2537.html>

*Democracy Now!* "Obama reverses Campaign Pledge to Renegotiate NAFTA", en 11 de agosto de 2009, <http://www.democracynow.org/2009/8/11>

*Diario Hoy* "Estados Unidos acepta diálogo con la Unasur, dice Hillary Clinton en carta a Correa", (Quito), 20 de enero de 2010, <http://www.hoy.com.ec/wphoy>

Domínguez, Jorge (2008) "Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo", en Lagos, Ricardo (comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA

EFE (2010) "El ALBA busca un candidato alternativo para la OEA", en *El País* (Madrid), 28 de enero de 2010,

Fantini, Claudio (2010) "Balance: Obama entra en boxes", en *Noticias* (Buenos Aires), año XXXI, No. 1728, 6 de febrero de 2010.

Feinberg, Richard (2009) "The Eclipse of the Americas? Rumors of the Inter-American System's Death are Pre-Mature", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), edición especial, No. 30, julio-diciembre 2009.

*Flash Informativo OEA* (Washington D.C.), 18 de febrero de 2010

García, Marco Aurelio (2009) "O impacto da crise financeira e a agenda hemisférica diante do novo cenário político da América Latina e do Caribe", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), edición especial, No. 30, julio-diciembre 2009.

Hakim, Peter (2009) "Estados Unidos y América Latina: una segunda oportunidad", *Archivos del Presente* (Buenos Aires), año 13, No. 50, p. 48.

Hakim, Peter (2010a) "A Dissapointing First Year: Obama and Latin America", en *Foreign Affairs en español* (México), 20 de enero de 2010.

Hakim (2010b) "In the short term, US policy in the hemisphere continue to languish

Hakim, Peter (2010c) "Una respuesta al Editorial del Washington Post sobre la OEA", en *Infolatam*, 12 de febrero de 2010

Heine, Jorge (2010) "Obama and Latin America", en *Santiago Times* (Santiago), 2 de febrero de 2010, en [http://santiagotimes.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18156.obama-and-latinamerica](http://santiagotimes.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=18156.obama-and-latinamerica)

Inter-American Dialogue (2009) *A Second Chance: U.S. Policy In The Americas. A Report of the Sol M. Linowitz Forum*, Inter-American Dialogue: Washington D.C.

*La Nación* "La política exterior, casi ausente en el discurso presidencial", en (Buenos Aires), 29 de enero de 2010.

Lowenthal, Abraham (2009) "Foreword" y Cooper, Andrew and Jorge Heine (2009) "Introduction - The effect of national and global forces on the Americas: Tsunami, tornado o just a middle breeze?", en en Cooper, Andrew and Jorge Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press

Maira, Luis (2008) "Pobreza y desigualdad: nuevos temas de la agenda internacional de América Latina", en Lagos, Ricardo (comp..) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA.

Malamud, Carlos y Carola García-Calvo (2010) "Estados Unidos en la política exterior de Brasil", *ARI 31/2010*, Real Instituto Elcano: Madrid, 11 de febrero de 2010.

*Nueva Sociedad* (Buenos Aires), "Los colores de la nueva izquierda" No. 127, septiembre-octubre 2008

Oppenheimer, Andrés "Obama se aleja de América Latina", en *La Nación* (Buenos Aires), 9 de febrero de 2010.

Pagni, Carlos (2009) "El idilio entre Lula y Estados Unidos se enfría por las disidencias", en *La Nación* (Buenos Aires), 29 de noviembre de 2010.

Quinton, Anthony (2009) "The Hemispheric Agenda and the Role of Regional and International Organizations", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), edición especial, No. 30, julio-diciembre 2009.

Samper, Ernesto (2009) "Bases militares estadounidenses en Colombia", en *El País* (Madrid), 12 de noviembre de 2009.

(Sánchez Egozcué, 2009) (falta referencia)

Serbin, Andrés (2005) *La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía*, Documentos de CRIES No. 6, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Serbin, Andrés (2007a) "Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?", en Mesa, Manuela (coord..) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid: CEIPAZ.

Serbin, Andrés (2007b) "La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales" (Donneren Donner, Richard (coord..) *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*, Buenos Aires: CRIES-Editorial Icaria.

Serbin, Andrés (2008a) "Hugo Chavez: Liderança e polarização", en Ayerbe, Luis Fernando (org) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, Sao Paulo: Editora UNESP

Serbin, Andrés (2008b) "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", en Mesa, Manuela (coord..) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2001*, Madrid: CEIPAZ-Icaria Editoria

Serbin, Andrés (2009a) "Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales", en Mesa, Manuela (coord..) *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*, Madrid: CEIPAZ-Icaria Editorial.

Serbin, Andrés (2009b) *La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos*, Documentos de CRIES No. 11, Buenos Aires. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Shear, Michael (2009) "Obama in Canada. Renegotiating NAFTA on hold, Obama says", en *The Washington Post* (Washington D.C.), 20 de febrero, <http://articles.sfgate.com/2009-02-20>.

Schifter, Michael (2010) "Obama and Latin America: New Beginnings, Old Frictions", en *Current History*, febrero de 2010.

*Stratfor Global Intelligence* "The Obama Administration and America", 11 de febrero de 2009, <http://web.stratfor.com/image/STRAFROBamaLatinAmerica>

*The Washington Post* "Mr. Obama should press for change at the OAS", (Washington D.C.), 10 de febrero de 2010, A16, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/09/AR20100209035>

(Velasco e Cruz, 2009)

Vergara, Carlos (2010) "Batalla política por la jefatura de la OEA" y Pisani, Silvia (2010) "Una carrera llena de obstáculos para la elección", en *La Nación* (Buenos Aires), 13 de febrero de 2010.

Vincent, Mauricio (2009) "El eje chavista arremete contra la "ofensiva hegemónica" de Estados Unidos", en *El País* (Madrid), 14 de diciembre de 2009, p. 4, y "Chávez y sus aliados sacan pecho ante las advertencias de Washington", en *El País* (Madrid), 15 de diciembre de 2009.



