

The Obama Administration and the Americas. Agenda for Change

- Abraham F. Lowenthal, Theodore Piccone y Laurence Whitehead (eds.), The Brookings Institution Press, Washington, D:C., 2009, 235 pp.

EL POR QUÉ Y EL CÓMO

Antes de entrar en el contenido de esta reseña, es útil para el lector desentrañar el por qué de la obra y cómo se elaboró.

Los editores del libro son dos conocidos latinoamericanistas: Lowenthal, de Southern California, Estados Unidos y Whitehead, de Oxford, Inglaterra, quienes junto con Piccone, senior scholar de la Brookings Institution, se reunieron para reflexionar sobre la futura Agenda de las Américas de la Administración Obama y, en especial, sobre cómo consolidar la democracia y el imperio del derecho en la región.

EL POR QUÉ

¿Por qué consideran que Obama debería dar señales claras de que América es importante para Estados Unidos y a la inversa?

Tras esta iniciativa político-académica está el influyente «establishment» de la Brookings Inc. que desde antes venía preparando Informes, en especial sobre estos temas. Su importante contribución «Rethinking US-Latin American Relations. A hemispheric partnership for a turbulent world» centró el análisis en temas tales como estupefacientes y delitos, crecimiento económico y comercio, y en un nuevo enfoque sobre el caso cubano.

En la obra en comento los editores cambiaron el centro de atención en vista del esperado giro político-diplomático de la Administración Obama y de la aparición de señales inquietantes provenientes de tres países de la subregión andina: Colombia, Venezuela, Bolivia, y también de México, Haití y Cuba. Se trata de alarmas tempranas sobre un déficit de gobernabilidad democrática de estas subregiones y que la nueva política de la Casa Blanca debería enfrentar.

Más allá del horizonte de las Américas, a Washington le preocupan los cambios globales en la correlación de poder. La nueva presencia de China y Rusia en América Latina demuestra claramente que estas potencias aprendieron el juego de la diplomacia del «smart power» y despliegan todas sus cartas para competir con Washington y adquirir más presencia en las Américas (Sánchez, W. y E. Carreño, *Moscow, Beijing and Latin America: Testing smart power diplomacy*, 21º Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago, julio de 2009).

El libro «The Obama Administration and the Americas...» es otro esfuerzo por objetivar escenarios y sugerir soluciones para que el nuevo gobierno repare los cercos destruidos durante la era Bush, mejore las relaciones con la región y fortalezca el funcionamiento del Estado de Derecho.

Los casos examinados en detalle por los editores son: dos artículos sobre Colombia, Cuba, Haití y México; uno correspondiente a Venezuela, otro a Bolivia, y un tercero a México.

Los desafíos transversales de la región son expuestos por dos de los tres editores y Daniel Zovatto, mientras que Laurence Whitehead se ocupa de los escenarios futuros. La publicación reúne en total 13 plumas de distintos países, que en forma sutil y contundente entregan un cuadro realista de los avances y desafíos de la Agenda para las Américas.

EL QUÉ

El profesor Lowenthal ha venido examinando desde hace un tiempo la evolución y perspectivas de las tensiones entre Estados Unidos y la región. Al respecto, escribió en 1976 para *Foreign Affairs* «Two hundred years of American Foreign Policy. The United States and Latin American. Ending the hegemonic presumption», donde ya pronosticaba un aumento

de las tensiones en la medida que se vaya manifestando el declinar de Estados Unidos en la región.

Los años de la Administración Reagan, el triunfo de Estados Unidos en la Guerra Fría y la aparición de la Doctrina Bush plantearon dudas sobre la validez de esas predicciones sobre el declinar de Estados Unidos. Los líderes republicanos mostraron dientes filudos, un intervencionismo unilateral ciego y excesivo (*hard power*), ante cuya realidad la región perdió relevancia estratégica, se acomodó al unipolarismo y pagó las consecuencias.

Hoy, al cabo de tres décadas, la profecía de Lowenthal finalmente se cumplió. El tiempo le dio la razón. Ya pasó el momento unipolar y es una realidad mundial que los otros también crecen, entre ellos, los BRIC, que ya muestran ambiciones de poder.

En este nuevo contexto, el libro hace una lectura apropiada de los temas claves de la agenda entre Estados Unidos y América Latina. Su apuesta es en favor del cambio prometido por Obama. Se espera una opción por el *soft power*, por un compartir obligaciones multilaterales, y por que este pueda complementarse con el uso de acuerdos parciales con países que comparten responsabilidades comunes. El uso del *hard power* solo se prevé casos muy justificados. Obama iniciaría una nueva era en que terminaría la odiosa separación entre «nosotros y ellos» (Whitehead, p.200)

Los desafíos son intermésticos, sus consecuencias se desparra- man de un sector a otro y de una región a otra, de Norte a Sur y a la inversa:

Los migrantes se encuentran en los países más cercanos como México y Centroamérica. Los nuevos flujos obligarán a revisar la legislación laboral y ejercerán presión para que el Congreso apruebe una nueva ley de inmigración.

El comercio abierto es un ideal de Estados Unidos, por lo cual en el país debería rechazarse el proteccionismo del gobierno, sindicatos y empresarios.

En la región coexisten países ricos en energía y otros hambrientos de ella. La autosustentabilidad energética supone explorar nuevas fuentes de energía alternativas, que no excluyen la energía nuclear.

El lenguaje de la «guerra contra la droga» debe terminar. Su poder destruye las instituciones democráticas y hay que buscar su erradicación por otros medios, entre ellos, los acuerdos multi y bilaterales.

Los problemas transregionales que enfatiza Daniel Zovatto difieren de los de Lowenthal, pero al mismo tiempo son complementarios. La lista se inicia con la necesidad imperiosa de fortalecer el respeto por el Estado de Derecho, los derechos humanos, las nuevas formas de participación de la sociedad civil, la lucha contra la corrupción y el estímulo a medidas colectivas para aumentar la seguridad ciudadana de la población, luchar contra el tráfico de drogas, las altas tasas de criminalidad, las deficiencias de los sistemas judiciales y la concentración de los medios de comunicación. Todas estas crisis intermísticas han hecho llover dudas sobre las posibilidades reales de la alternancia en el poder y de una gobernabilidad eficiente de las democracias.

Cada país es claro ejemplo de algunas de estas deficiencias y lo que se nos propone es superar el denominado Consenso de Washington. Sabemos que está difunto, pero no se sabe qué lo reemplazará. Los europeos hablan de cohesión social y Chávez propone la Revolución Bolivariana.

Para concretar estas ideas se debería crear un Fondo Interamericano para la Democracia que tendría como tarea, entre otras, aumentar la participación de la sociedad civil y apoyar la diversificación de los medios de comunicación. Además, como el respeto por la ley empieza por casa, la región acogería con beneplácito el cierre de la prisión de Guantánamo, ícono de un pasado imperial. Estas iniciativas son parte de un macro proyecto de asistencia a las democracias, sugerido por Piccone en el capítulo tres del libro, que pasa por multilateralizar la ayuda de Estados Unidos y centrarse en el respeto a los derechos humanos y la consolidación de la democracia en la región.

LOS ESTUDIOS DE CASOS

COLOMBIA Y LAS ACCIONES MULTI Y BILATERALES

En su análisis político del caso colombiano, Michael Shifter concluye en el capítulo cuarto:

La presión externa sobre el manejo de la crisis colombiana tiene muchas limitaciones.

Estados Unidos cometió un error al insistir en la guerra contra la droga y no en la cooperación para la seguridad. El propósito del plan sirvió más para resolver problemas internos de Estados Unidos que para ayudar a Colombia.

Por desgracia, han aumentado la oferta y la pureza de la droga, mientras que su precio ha bajado.

Se requiere una política multidimensional antidrogas para enfrentar los problemas sociales de Colombia, apoyando estrategias diplomáticas multilaterales para iniciar un proceso de paz, facilitar la reintegración de los combatientes y, sobretodo, trabajar con los europeos para resolver estos problemas.

A las medidas multilaterales, Rodrigo Pardo agrega otras bilaterales, por ejemplo, la aprobación del TLC con Estados Unidos y la ampliación del Plan Colombia.

HAITÍ ¿ESTADO FALLIDO O AUSENCIA DE ESTADO?

Daniel Erikson y Juan Gabriel Valdés examinaron los escenarios posibles para solucionar la crisis profunda y endémica de un Estado fallido. Para el primero de ellos, la fragilidad de los partidos y del Parlamento es notoria, pese a lo cual hubo elecciones. El papel de Estados Unidos consistiría en ayudar a suplir estas deficiencias y aumentar los flujos de financiamiento.

Una de las enseñanzas que destaca Valdés es que en muchos sentidos la operación fracasó porque faltó una estrategia de largo plazo, no se incorporó a la sociedad civil y los donantes no se coordinaron entre sí y con la población. De ahí que sea necesario trabajar con la élite y los empresarios en la reconstrucción del país.

En 2004, la MINUSTAH lanzó un programa de capacitación de jueces, policías y servidores públicos. Pero más allá de estos esfuerzos, el Estado debe nacer y fortalecerse. Estados Unidos ya hizo un gesto esperanzador en HOPE II, programa

especial aprobado por el Congreso para países que han sido destruidos por catástrofes naturales. Las acciones multilaterales pueden realizarse con el apoyo de la OEA, de modo de preparar las elecciones del año 2011.

CUBA SIN FIDEL Y ¿DEVOLUCIÓN DE GUANTÁNAMO?

Después de cincuenta años, record histórico, Fidel ya no está en el poder.

Marifelli Perez-Stable y Bert Hoffmann examinan el caso cubano: uno de ellos desde una perspectiva bilateral y el otro, refiriéndose a un problema imperial que se arrastra desde 1903: la devolución de Guantánamo. Ambos tienen un informado realismo sobre el futuro de Cuba en el sistema interamericano.

La Ley Helms Burton de 1996, que regula las relaciones bilaterales entre Cuba y Estados Unidos se aplica como tal y, en consecuencia, el embargo no se terminará mientras no haya democracia y libertad en Cuba. El Gobierno de Raúl Castro ha traído consigo liberalización en Cuba y en Estados Unidos se comprueban gestos en la misma dirección destinados a facilitar el intercambio de personas, familiares y algunos bienes básicos entre la isla y Estados Unidos.

Tras examinar los fracasos de otras tácticas de Guerra Fría a favor y en contra del embargo, Pérez-Stable sugiere aplicar una «two track policy»: por un lado, apoyar a la oposición y, por el otro, abrir puertas para mejorar las relaciones oficiales con Cuba.

Al parecer, Celso Amorím, Canciller de Brasil, fue partidario de la segunda opción, al igual que Chile. Hay que recordar que Bachelet y Lula viajaron a Cuba para reforzar lazos de cooperación pero sin intevenir en los asuntos internos de la isla.

También lo hizo en su momento Juan Pablo II y continuando con su acercamiento, el Secretario de Estado del Vaticano visitó Cuba ofreciendo consuelo y ayuda humanitaria después de los devastadores huracanes de 2008.

La reciente señal del acuerdo de la OEA reunida en Jamaica, mediante el cual se aprobó un voto para invitar a Cuba a reincorporarse al organismo regional, es otra señal de que el embargo se está debilitando y Raúl ya no puede utilizarlo como argumento para no sentarse a una mesa a discutir la relación bilateral con Estados Unidos.

Bert Hoffman va mucho más lejos y sostiene que devolver la soberanía de Guantánamo a Cuba sería el símbolo de la nueva política exterior de Obama, basada en los grandes ideales y no en la fuerza. Su propuesta es política y se excusa de no entrar en el debate legal porque hay tratados de 1903 y 1934 que atan de manos al Ejecutivo. Pero así como la devolución del Canal de Panamá demoró varios años, Carter demostró que era posible. Ese gesto de poder blando fue aplaudido en toda la región.

Devolver Guantánamo sería una señal aún más poderosa. De hecho, la primera decisión de Obama fue ordenar el cierre de esa base naval dentro de un año y el traslado de los prisioneros detenidos y acusados de los ataques del 11.09.

VENEZUELA: GOBIERNO POR PLESBICITO

Una docena de referendos, consultas y elecciones en diez años (1998-2008) han sido favorables a Chávez, que ha obtenido más de un 50 % de los votos. Pese a las alegaciones de boicot y fraude, las últimas tres elecciones (2006, 2007 y 2008) fueron aceptadas por todos los candidatos.

En lo interno y externo el Gobierno es populista y predica con lenguaje procaz y anti-imperialista su modelo anti-neoliberal denominado Revolución Bolivariana. Se une y crea puentes de plata con Irán, China y Rusia. Apoya e interviene en Cuba, Ecuador, Nicaragua y Bolivia, mientras que hostiga al Perú.

Dentro de sus políticas intervencionistas mantiene cierto pragmatismo en el intercambio de suministros de petróleo a Estados Unidos incluso en momentos de crisis, y todavía no estatiza todos los medios de producción.

En el capítulo 10, Jennifer McCoy, en su contribución titulada «Engaging Venezuela: 2009 and beyond», señala que la opción de Obama no es aislar o enfrentar a Chávez, sino comprometer a Venezuela con tres objetivos: Defender los intereses estratégicos de su país en Venezuela: petróleo, drogas y seguridad; evitar el proceso de polarización y violencia a que está llevando el estilo de democracia participativa y diluir el estilo de relación bilateral rencorosa entre Venezuela y Estados Unidos y cambiarla por otra orientada a la cooperación para resolver problemas comunes.

Este cambio de actitud proclive al diálogo, al multilateralismo sin agresividad, es el nuevo *soft power* que se propone en este y otros capítulos del libro. Una vez más Estados Unidos paga el costo de sus errores, como en el intento de golpe antichavista de 2002.

Washington tiene poco poder para intervenir en Caracas; en cambio, Chávez tiene una billetera llena de petrodólares para ayudar a sus seguidores internos y externos. Sus opositores se han fragmentado y no tienen un líder con la estatura del actual gobernante.

En estas condiciones, el espacio abierto para actuar es mediante mecanismos universales de monitoreo, a través de las Naciones Unidas y de la OEA, invocando el respeto a la Carta Democrática para así defender las elecciones competitivas, la libertad de prensa y el respeto por el Estado de Derecho. Para que el compromiso no se rompa es preciso que estas líneas no se crucen.

BOLIVIA Y ESTADOS UNIDOS: REANUDAR LAS RELACIONES

Para Jorge Gray Molina, la relación entre La Paz y Washington debe cambiar. Para ello es necesario restablecer relaciones diplomáticas luego que el embajador Golberg, que antes sirvió en Chile, fue expulsado por Morales.

Para lograr estas metas se recomiendan cuatro medidas: cambiar la política antinarcóticos de unilateral a multilateral, otorgar trato preferencial a Bolivia en materia de comercio y ayuda económica, promover la democracia y los derechos humanos, restablecer relaciones. El aislamiento y la intervención reafirman las políticas de Morales contra Estados Unidos,

MÉXICO Y EL FUTURO DEL ESTADO DE DERECHO

Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni realizan un análisis crudo de la situación de crisis y corrupción en la política mexicana. Es el principal desafío de Estados Unidos en el hemisferio.

Para el manejo de esta situación se han perfilado dos visiones: una que pretende reforzar el cumplimiento de la ley en ese

país y otra que apunta a aislarse de los líos del sur aplicando una especie de «cuarentena».

El aumento del libre comercio no ha generado satisfacción igual para todos sino solo a los ganadores, y no ha existido una ampliación del Estado de Derecho. Incluso el acceso desigual a la justicia ha provocado desconfianza en los poderes del Estado. El legado del PRI y su autoritarismo, corporativismo y corrupción han complicado la transición.

El presidente Felipe Calderón se ha esforzado por democratizar el país. La Iniciativa Mérida tiene como meta fortalecer al Estado en su lucha contra el terrorismo. Si mediante la ayuda económica los europeos del sur salieron del comunismo, podrían emularse los casos de España, Portugal, Turquía. México debe aprender de Colombia, que supo defenderse en momentos en que el territorio estuvo dividido por carteles de droga y petróleo (pero al mismo tiempo, Colombia debería defenderse de la corrupción que imperó en México durante el gobierno de Zedillo (1994-2000) al interior de las fuerzas armadas del país).

Si bien la Iniciativa de Mérida surgió como plan alternativo al de Colombia, es de vital importancia no confundir a los dos países. México es decisivo por su tamaño y su cercanía de Estados Unidos, y su crisis de gobernabilidad y el crimen organizado pueden irradiarse más allá de sus fronteras, lo que amenazaría la seguridad de Estados Unidos.

Para potenciar el Estado de Derecho y el respeto a la ley, en México habría que modificar el sistema judicial, aumentar la eficacia de los tribunales, reducir la rigidez burocrática que se opone a los cambios en el Poder Judicial y las asimetrías entre ambos sistemas legales. Felipe Calderón ha hecho enormes esfuerzos, similares a los de Uribe en Colombia, para frenar el crimen organizado y el narcotráfico.

Una nueva política de acercamiento entre Estados Unidos y México bajo el liderazgo de Obama necesita ir más allá de lo logrado por el NAFTA e iniciar una nueva era de cooperación a largo plazo entre ambos países para resolver problemas comunes.

El proyecto de las Américas de Laurence Whitehead se refiere a las perspectivas futuras. Para ello se pronuncia en favor de que la Administración Obama restablezca el *soft*

power. Sin embargo, el ambiente tanto en el país como en el Congreso no le es fácil ya que su gestión inicial se ha visto complicada por la crisis financiera, el legado de dos guerras y el gigantesco déficit fiscal. En este clima aumentan las presiones proteccionistas. En tiempos críticos, la división entre «ellos» y «nosotros» puede reaparecer en el discurso neoconservador y opositor.

Mirando al Caribe, en Cuba el fin del embargo coincide con los 50 años de la Revolución, que de seguro serán celebrados. Sin embargo, si las inversiones fluyen a China y Vietnam ¿por qué no lo harán hacia Cuba? La Administración está preparando un plan de transición que sería premiado no solo con el cierre de la prisión de Guantánamo, sino como dice Hoffman, con su devolución.

Puerto Rico da señales de pérdida de competitividad económica y consolidación democrática. Si mejora su situación puede ser un buen intermediario para las relaciones con la región.

El apoyo a Haití mediante los organismos multilaterales podría crear las bases de un Estado de manera de hacer posible su gobernabilidad democrática. La situación en la Gran Colombia, Venezuela y Ecuador requiere de un Consejo Asesor Especial para monitorear la zona de modo de evitar su progresiva desestabilización. El ejemplo del Grupo Contadora es muy interesante y se podrían aprovechar sus lecciones en una macroregión que es de vital importancia para las Américas. Los tres Estados podrían llegar a ciertos consensos para aumentar su cooperación trabajando al estilo Contadora.

Entre los vecinos del Norte, los temas de la agenda son intermésticos. Los sistemas legales y los organismos de ambos países deberían coordinar mejor los temas de seguridad, energía, migración, empleo y crimen.

El Caribe anglófono seguirá siendo una zona necesitada de ayuda y de coordinación de los organismos que se ocupan de estas tareas. Chávez tiene la puerta abierta para su petrodiplomacia y sus propuestas bolivarianas. Los países insulares necesitan energía alternativa y planes de desarrollo que eviten su dependencia de Caracas.

Los organismos regionales del resto de la región son frágiles y lo importante es generar un Proyecto de las Américas que

recupere experiencias positivas y pueda planificar acciones a largo plazo.

La OEA, aun con sus debilidades, está desempeñando un papel más constructivo. La Declaración de Santiago y la Carta Democrática de 2001 entregan un estatuto democrático que debiera ser obligatorio para los firmantes.

El papel de la Administración Obama no es oponerse o proponer una alternativa a la Revolución Bolivariana o al Plan ALBA. Se trata de dar señales en una dirección diferente, más cooperativa, aceptando diversos tipos de liderazgos y con un criterio pluralista, buscando entre todos los consensos mínimos para construir un proyecto de las Américas a largo plazo.

ANÁLISIS CRÍTICO DESDE EL SUR

La lectura del libro es recomendable y casi obligatoria para los estudios internacionales. Los aplausos han venido de personajes tan conocidos en la región como Cardoso y Lagos.

Pero como toda reseña, señalaré tres críticas:

La primera: la Brookings Institution se encuentra en la misma avenida de las embajadas de las Américas, pero pese a su proximidad física, su mapa cognitivo es sesgado. La obra pone excesivo interés en el área andina, el Caribe y el norte de las Américas, dejando fuera del análisis a Centroamérica y el Cono Sur, y en ese sentido es un boceto parcial de un escenario más complejo y heterogéneo que el que aparece en el libro.

Segundo: curiosamente, una encuesta realizada por nuestro Instituto muestra que un 53% desconfía de Estados Unidos, un 36% lo admira y un 28% en cierto modo lo desprecia. Como no trata los casos chileno o argentino, donde las opiniones son tan dispersas, el libro pudo incorporar un capítulo sobre el Cono Sur. Por otro lado, un 53% de los chilenos piensa que México es más norteamericano que latinoamericano y un 45% es partidario de que Brasil represente a la región en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, contra un 19% que se pronuncia por México y un 12% por Argentina. Estos datos revelan una mirada distinta de los liderazgos intra e interamericanos. También muestran que la real importancia de México, al menos desde la perspectiva del extremo Sur, es menos relevante que lo es para el Norte de la región.

Esta sería una advertencia, porque estos autores, líderes de opinión en Estados Unidos, aún ven a la región a través de los cristales de México y Venezuela, dos potencias petroleras (Chile, las Américas y el Mundo, Opinión Pública y Política Exterior, 2009)

La tercera crítica, que tuve oportunidad de expresar en un foro sobre Obama realizado por nuestra Revista: «En el futuro deberá demostrar que es capaz de conciliar esa promesa de cambio que es la más grande del siglo (...) deberá evitar que la tiranía de los grupos fácticos derrumben sus buenas intenciones como ocurrió con Jimmy Carter... (en relación al manejo de la crisis de Wall Street) (...) Más dinero para el Estado y el gobierno es algo obsoleto en lo ideológico e ineficiente en lo técnico.» (Estudios Internacionales N°162, enero-abril 2009, p.133)

En el manejo de la crisis financiera por Obama hay muchas preguntas sin respuesta. No es posible que por errores de Wall Street, todo los avances logrados con tanto esfuerzo por América Latina se diluyan por los errores en su manejo económico.

Un último aporte intelectual del libro es que supera las tres típicas visiones recurrentes en los estudios sobre las relaciones interamericanas:

Para quienes aún creen en la «idea del hemisferio occidental», el libro reconoce una herencia común del panamericanismo, pero con diferentes expresiones e intereses;

En cuanto a la supuesta «irrelevancia de América Latina», para los autores del libro, por el contrario, la región es vital para Estados Unidos y

La tercera y más socorrida, «la voluntad y práctica imperialista», por simplista y porque la región no es la pieza clave en el ajedrez mundial.

Esta es una contribución importante, por cuanto estas tres visiones han ofrecido un relato burdo y simplista de la realidad de América Latina (Roberto Russell, «América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?», *Nueva Sociedad*, N° 206, nov/dic 2006)

Los lectores encontrarán en este libro una guía práctica para entender cómo viene la mano desde Washington. Afortunadamente, nuestras cancillerías, como lo comprobó Luis

Maira en «El próximo gobierno estadounidense y la América del Sur» (Foreign Affairs, Vol. 8. N°4), ahora conocen más de cerca cómo se hace la política de Estados Unidos hacia la región. Lo que más costó aprender y aceptar fue la escasa importancia que atribuyó la potencia a la región.

Estados Unidos es un «indispensable world power» (Heinrich Kreft, World Today, febrero de 2009). Tiene todo el *hard power* necesario a pesar de y gracias a la crisis, pero faltaría mejorar el *soft* y *smart* power, que son la promesa de la era Obama.

El liderazgo de Obama debe contemplar objetivamente las grandes diferencias que existen en la región y el Cono Sur ejercerá liderazgo con Brasil y el aporte de todos. Como señaló el Presidente Obama en su discurso inaugural y durante la campaña electoral, se necesita más y no menos liderazgo de Estados Unidos.

Walter Sánchez G.