

Estados Unidos-América Latina. Balance de la administración de Barack Obama al final de su segundo mandato



Luis Fernando Ayerbe

Profesor Titular de Historia General de la Universidade Estadual Paulista (Unesp), actuando en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias y Letras de Araraquara y en el Programa San Tiago Dantas de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Unesp, Unicamp y PUC/SP. Coordina el Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-Unesp).
e-mail: ayerbe@fclar.unesp.br

Introducción

Durante la campaña electoral de 2008, Barack Obama criticó fuertemente la política exterior de George W. Bush, especialmente la llamada “guerra global contra el terrorismo” y su principal desdoblamiento, la invasión a Irak, a la que imputó entre las consecuencias el desgaste político internacional del país y una costosa concentración de esfuerzos humanos y materiales. Como efecto colateral, destacó un desvío de atenciones con relación a regiones históricamente importantes en las relaciones exteriores estadounidenses, situación en que situó América Latina.

Esa postura es explicitada en *Renewing U.S. Leadership in the Americas*, discurso proferido en Miami en mayo de 2008, transformado en el principal documento de campaña dirigido a la región:

Desde que (George W. Bush) ... lanzó una guerra equivocada en Irak, su política para las Américas ha sido negligente con relación a nuestros amigos, ineficaz con nuestros adversarios, indiferente a los desafíos que importan en la vida de las personas e incapaz de promover nuestros intereses en la región (Obama, 2008, p. 1).

Esa negligencia habría favorecido la proyección de liderazgos como el venezolano Hugo Chávez y abierto espacios para la entrada de actores extra-continenciales, cuando “países de Europa y Asia -notablemente China- vienen intensificando su propio involucramiento” (op. Cit.). Como respuesta, propuso una acción de diplomacia directa, que implicaría reuniones con desafectos que incluyen los presidentes de Cuba y Venezuela.

Con la llegada a la Casa Blanca, había altas expectativas sobre el significado efectivo de sus declaraciones de campaña, y los primeros pasos mostraron algunos cambios de actitud. Durante la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, en abril de 2009, mismo sin anuncios de medidas de impacto y con la ausencia de consenso en la declaración final, hubo aperturas para un abordaje sin vetos o exclusiones de las relaciones en el interior del hemisferio. Reconociendo la creciente relevancia de América del Sur, Obama se reunió con los presidentes de los países de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), incluyendo Hugo Chávez y Evo Morales.

En el mismo mes, Obama anunció la flexibilización de restricciones impuestas por Bush a Cuba, liberando viajes de cubano-americanos, remesas de dinero y objetos, presentado como primer paso en el camino de la normalización de las relaciones bilaterales, pero dejando



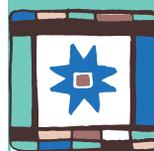
claro que nuevas medidas dependerán de la respuesta del gobierno cubano. En 3 de junio, la 39ª Asamblea General de la OEA, reunida en Honduras, por unanimidad del voto de sus miembros, revocó la resolución de 1962 que expulsó Cuba, bajo el argumento de sus lazos de cooperación con la ex-Unión Soviética, abriendo espacio para su reintegración a la entidad.

Paradójicamente, un mes después Honduras es suspendida de la OEA, que aplica la Carta Democrática en respuesta al golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya, depuesto por los militares en cumplimiento de un mandato de la Corte Suprema acusándolo de no respetar la ley, al promover una consulta popular sobre alteración constitucional para abrir la posibilidad de su reelección, cuya autorización había sido negada por el Legislativo y el Judiciario.

A pesar de las presiones internacionales y del aislamiento del gobierno de facto, su capacidad de mantener el poder, con una oposición doméstica que no consiguió generar alternativas a través de la movilización popular, garantiza la realización de elecciones en 29 de noviembre, sin el retorno de Zelaya, donde triunfa el candidato del Partido Nacional Porfirio Lobo. Ese resultado es reconocido por el gobierno estadounidense, decisión no compartida por importantes países de la región fuera del ámbito de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), como Argentina y Brasil.

Contrariando las intenciones originales de privilegiar la diplomacia y la construcción de consensos, a partir de la crisis desatada por el golpe en Honduras, la nueva administración será colocada en la disyuntiva de subordinar la convergencia regional en favor de intereses estratégicos permanentes del país.

Haciendo un balance de 2009, Peter Hakim, del Inter-American Dialogue, considera que “no ha sido un buen año para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina”. La evolución de la situación en Honduras “demostró lo difícil que es para los Estados Unidos conducir abordajes multilaterales para una América Latina políticamente dividida ... Washington debe también trabajar con la OEA y otros gobiernos para encontrar una fórmula mejor de defender la democracia colectivamente”. En ese sentido, considera que retomar la perspectiva de cooperación exige calibrar las relaciones estremecidas con socios como Brasil, actuar con equilibrio frente a Venezuela, en que la “confrontación con el presidente Chávez es contraproducente, aunque los Estados Unidos no pueden ignorar las violaciones de Chávez a la democracia, intervenciones en otros países y crecientes vínculos con Irán”, y dar sostenibilidad al “progreso hacia la reaproximación de Estados Unidos con Cuba” (Hakim, 2010).



Desde nuestra perspectiva, la actuación en Honduras ilustra el abordaje regional privilegiado por la nueva administración cuando las tensiones entre principios e intereses afloran con mayor nitidez e intenciones de búsqueda de consenso se ven desafiadas por la emergencia de un escenario de conflicto.

Durante 2012, dos situaciones ilustran la continuidad de desencuentros entre las posturas del gobierno estadounidense y los de la región. En abril, durante la Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias, la mayoría de los presidentes latinoamericanos, incluyendo el anfitrión Juan Manuel Santos, explicitó a Obama que esa sería la última reunión sin la presencia de Cuba, único país excluido de ese foro desde su creación por parte de la administración de Bill Clinton en 1994. En julio, frente al golpe parlamentario que destituyó al presidente paraguayo Fernando Lugo, hubo una rápida respuesta por parte de los gobiernos vecinos exigiendo el retorno a la normalidad, que, al no ser llevada en cuenta, suspendieron el país de la UNASUR y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Diferentemente, Estados Unidos (EE.UU.) reconoce el nombramiento de Federico Franco, vice de Lugo y uno de los líderes del golpe.

Intereses y amenazas en el Hemisferio Occidental

Los ejemplos destacados en la sección anterior evidencian un distanciamiento en las relaciones con América Latina. Al mismo tiempo, se verifican convergencias con algunos lineamientos demarcados por la administración de George W. Bush. Esa continuidad es perceptible en la evolución del presupuesto del Departamento de Estado para Operaciones en el Exterior, en que la concentración mayor de los recursos en programas puntuales y localizados de combate al crimen organizado.

Hasta 2008, Colombia es el principal destinatario de recursos, a partir de ese año cobra destaque la Iniciativa Mérida (IM), programa conjunto con el gobierno mexicano, extensivo a América Central, que en los mismos moldes de la asistencia colombiana prioriza entrenamiento, inteligencia y equipamiento de las fuerzas armadas y policiales en el combate al tráfico de drogas, lavado de dinero, criminalidad transnacional y control fronterizo. En el presupuesto para 2011, se separa la parte de la IM correspondiente a América Central, destinada a la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI), y se crea un nuevo programa de cooperación, la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI), anunciado por Obama durante la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago. Entre 2009 y 2015, Colombia, México y las iniciativas CARSI y CBSI

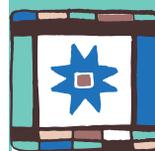


reciben en media casi 50% del presupuesto para el Hemisferio (U.S.D.S., 2008 a 2016).

En el ámbito bilateral, el volumen de recursos y su distribución por programas, dan una dimensión de las prioridades. Dada la cantidad y diversidad de países que componen la región, nos detenemos en cinco casos, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba y Venezuela. El objetivo es comparar el tratamiento dado a gobiernos asociados al surgimiento de una nueva izquierda en América del Sur, ejemplificada en las presidencias de Néstor/Cristina Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva/Dilma Rousseff y Hugo Chávez/Nicolás Maduro, con relación a Álvaro Uribe/Juan Manuel Santos, situados en el campo conservador. En el caso de Cuba, la normalización diplomática anunciada de forma sorpresiva en diciembre de 2014, representa un marco tanto por el impacto en las relaciones hemisféricas como por su asociación con la llamada Doctrina Obama, que adquiere contornos más explícitos en el tramo final de su segunda administración.

En Argentina, existe una continuidad de los programas International Military Education and Training (IMET), International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE) y Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs (NADR), destinados al combate al terrorismo, control de exportaciones y seguridad fronteriza, cuya principal justificativa es la necesidad de entrenar funcionarios de la aduana y la guardia costera en esos temas, teniendo en vista que el país es considerado parte de la red de transporte de drogas para la costa este de EE.UU. (U.S.D.S., 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012). A partir de 2012, el programa INCLE es eliminado. El principal motivo es la solicitud del Ministerio de Seguridad argentino, en junio de 2011, de suspensión de las actividades de la Drug Enforcement Agency (DEA) hasta una nueva evaluación sobre los programas de cooperación con EE.UU. Esa visión permanece en los años siguientes. En el presupuesto solicitado para 2017, queda explicitado el reconocimiento de los aspectos de colaboración y tensión con el kirchnerismo, al mismo tiempo en que se expresa optimismo con el gobierno recién electo de Mauricio Macri:

Los enfoques del gobierno argentino hacia las operaciones internacionales de paz (OIP), la no proliferación de armas de destrucción masiva, y la lucha contra el terrorismo son acontecimientos positivos. Aunque el anterior gobierno de Kirchner puso limitaciones sustanciales en materia de seguridad, lucha contra las drogas, y la cooperación policial en los últimos años, el nuevo gobierno, que asumió el 10 de diciembre, ha señalado muy claramente que se trata de una cooperación mucho más robusta con Estados Unidos en todos estos asuntos (U.S.D.S., 2016, p. 382).



Colombia, país con una larga trayectoria de continuidad institucional, inclusive conviviendo con la acción de carteles de drogas, grupos paramilitares y organizaciones guerrilleras, es el principal receptor de asistencia de EE.UU., situación que se consolida a partir de la presidencia de Álvaro Uribe en 2002, considerado un aliado en la “guerra global contra el terrorismo”.

La Iniciativa Andina Antidrogas (ACI), concluida en 2007, concentra los principales recursos, cuyas principales justificativas son la erradicación de cultivos de coca, interdicción de drogas, promoción de formas de desarrollo alternativo, equipamiento y entrenamiento de las fuerzas de seguridad, gobernanza local y asistencia a los grupos económicamente más vulnerables. Los recursos en el área militar, Foreign Military Financing (FMF), objetivan fortalecer la capacidad de acción contra la guerrilla, como parte de la agenda de combate al terrorismo, y ampliar la presencia del Estado en el territorio nacional. Por otro lado, son destinados fondos para programas NADR en el área de iniciativas antisequestro y contrabando fronterizo de armas pequeñas. A partir de 2008 es implementado el programa INCLE, y aumentan los recursos para el Fondo de Soporte Económico (ESF), ambos concentrando su foco en el combate al tráfico de drogas y apoyo al desarrollo en áreas de conflicto (U.S.D.S. 2007, 2008, 2009). En el presupuesto para 2011, es presentada la Iniciativa Estratégica para el Desarrollo de Colombia (CSDI), asociación entre los dos gobiernos, destinada a expandir la presencia del Estado colombiano en zonas de inestabilidad y conflicto (U.S.D.S., 2010, p. 670). En la presentación de las justificativas de recursos para el presupuesto de 2013, es destacado lo que se considera un éxito de la CSDI en “reestablecer el control y la legitimidad del Estado en áreas estratégicamente importantes que anteriormente eran dominadas por grupos armados ilegales, a través de un abordaje gradual, que combina seguridad, combate al narcotráfico, e iniciativas de desarrollo económico y social” (U.S.D.S., 2012, p. 757). En los presupuestos para 2014 y 2015, se refuerza la valoración de ese progreso, clasificando el apoyo al país como factor de impulso en la transición ya iniciada para una fase post-conflicto, con el enaltecimiento de la cooperación entre los dos países focalizando el proceso en curso de negociación entre el gobierno de Colombia y las FARC (U.S.D.S., 2014, 2015).

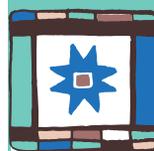
En la dirección contraria de Colombia, a partir de la elección de Hugo Chávez Venezuela pasa por un proceso de alejamiento de EE.UU., colocado de manifiesto en el golpe de Estado de abril de 2002, liderado por sectores del empresariado y de las fuerzas armadas y reconocido inmediatamente por la administración Bush, pero rápidamente revertido por la fuerte resistencia interna y el aislamiento internacional, especialmente en el ámbito de los países vecinos y de la OEA, permitiendo que el presidente retome su cargo.



Fortalecido por una coyuntura económica propicia en función de los altos precios del petróleo, y bajo el amparo de la conquista de un tercer mandato con 62,9% de los votos en diciembre de 2006, Chávez proyecta el protagonismo regional del país, especialmente a través del ALBA. Después de reelecto para un cuarto período en octubre de 2012, no consigue asumir, falleciendo en marzo de 2013 víctima de cáncer, no obstante, la victoria en 14 de abril de Nicolás Maduro contra el candidato opositor Henrique Capriles consigue dar continuidad a la experiencia chavista.

Comparando el presupuesto del Departamento de Estado para Venezuela y Colombia, se percibe una destinación de recursos mucho menor, distribuidos en un número decreciente de iniciativas, con el paulatino abandono de programas que envuelven cooperación con las autoridades, priorizando el financiamiento de sectores de la sociedad civil con el objetivo de fortalecer su capacidad operativa en la oposición al gobierno. La afirmación del poder chavista coincide con la reducción de la cooperación militar y en el combate al tráfico de drogas (IMET, ACI). Por otro lado, se promueve la actuación de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), vinculada al Departamento de Estado, con eje en la sociedad civil, como Development Assistance (DA), Economic Support Funds (ESF) y Transition Initiatives (TI), invirtiendo en liderazgos emergentes bajo el argumento de fortalecer su capacidad de demandar del gobierno democracia y transparencia, promoción del imperio de la ley y respeto a los derechos humanos (U.S.D.S., 2007, 2009).

En las solicitudes para 2010, se ameniza el discurso conflictivo, aunque se mantenga el mismo eje: “Estados Unidos va a apoyar los esfuerzos diplomáticos para promover los derechos humanos y proteger el espacio democrático, incentivando un liderazgo más pluralista y democrático” (U.S.D.S. 2010, p. 659). Deja de cuestionarse la naturaleza del régimen político venezolano y se colocan como objetivos preservar y fortalecer las instituciones democráticas, afirmando que los programas estadounidenses “estarán abiertos a todos, independientemente de las perspectivas políticas” (U.S.D.S., 2010, p. 761). Esos lineamientos permanecen en los presupuestos para 2014 y 2015. En las solicitudes para 2017, aunque no haya alteración en términos de programas para el país, se refuerza en la justificativa la crítica al sistema político, en que el poder “se ha concentrado en un único partido con un ejecutivo cada vez más autoritario”. En contexto en que “la oposición conquistó el control de la legislatura ... en las elecciones de diciembre de 2015”, la asistencia de EE.UU. a Venezuela tendrá como foco “defender y fortalecer prácticas democráticas, instituciones y valores que sostienen los derechos humanos, la libertad de información y involucramiento cívico venezolano” (U.S.D.S., 2016, p. 489).



La postura estadounidense para el Brasil tiene componentes diferenciados con relación a Venezuela. A pesar de su activismo en la creación de la UNASUR en 2008 y de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en 2010, mecanismos de interlocución intrarregional que establecen equidistancia con relación a EE.UU., se valora su actuación cooperativa en la seguridad regional, factor destacado también por su posición geográfica, especialmente en los límites fronterizos con Paraguay/Argentina y los países andinos. También es enfatizado su peso económico y su relativa estabilidad en los últimos años, en que la liberalización iniciada por Fernando Henrique Cardoso se habría mantenido con Luiz Inácio Lula da Silva, visualizando al país como aliado en la promoción de la economía de mercado. Al mismo tiempo, es objeto de atención en cuestiones de riesgo vinculadas a la pobreza, la salud, la criminalidad y el medio-ambiente.

Los programas del Departamento de Estado contemplan esa diversidad, actuando en cuatro áreas: 1) militar, en los temas de control civil de las Fuerzas Armadas, participación en operaciones de paz, combate al terrorismo y al narcotráfico (IMET); 2) asistencia al desarrollo (DA), principalmente para la protección del medio-ambiente en la floresta amazónica y el combate a la pobreza de las poblaciones rurales, estimulando la creación de micro-emprendimientos; 3) combate a enfermedades infecciosas, destacándose el SIDA (Global Health Programs, CSH); 4) crimen organizado, con aportes de la ACI, INCLE e NADR para mejorar el desempeño investigativo de la policía federal, la eficacia de las estructuras legales locales y el control de las fronteras, especialmente con Colombia (U.S.D.S., 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011). En el presupuesto para 2013 hay un direccionamiento específico en el programa INCLE asociado a la cooperación en seguridad teniendo en cuenta que el país será sede del mundial de fútbol de 2014 y de las olimpiadas de 2016 (U.S.D.S., 2012).

Diferentemente de Argentina, en que se reducen programas en función de desacuerdos entre los dos gobiernos, los presupuestos de 2014, 2015 y 2016 destacan al Brasil como socio en la cooperación internacional envolviendo terceros países, a partir de los convenios firmados entre la USAID y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) durante la visita de Barack Obama en marzo de 2011, el acuerdo con la USAID sobre Conservación de la Biodiversidad, firmado en 2014, y la iniciativa conjunta EE.UU.-Brasil sobre Cambio Climático, firmada en 2015. Una diferencia con relación a los otros 4 países analizados, es la ausencia de menciones a la situación política interna, a pesar de que en el momento de presentación del informe del Departamento de Estado, febrero de 2016, ya estaba instalado el polarizado debate sobre el pedido de impeachment de Dilma



Rousseff. Acatado por la presidencia de la Cámara de Diputados en diciembre de 2015, el proceso concluye a fines de agosto, cuando el voto mayoritario del Senado destituye a la presidente y da pose al vice-presidente Michel Temer para cumplir el resto del mandato hasta 2018.

En el caso de Cuba, la concentración del financiamiento de programas asociados a la categoría Fondos de Apoyo Económico (ESF), en que la USAID tiene fuerte participación. En la solicitud presupuestaria para el año fiscal de 2008, último de la administración Bush, se contempla aumento de recursos asignados al acceso de la oposición a equipamiento moderno de comunicación para recibir e intercambiar informaciones fuera del control gubernamental, justificando pedido de "80 millones de dólares a lo largo de dos años para aumentar el apoyo a la sociedad civil cubana, expandir la conciencia internacional, quebrar el bloqueo de informaciones del régimen, y continuar desarrollando iniciativas de asistencia para ayudar la sociedad civil cubana a realizar una transición democrática" (U.S.D.S., 2007, p. 617).

Al inicio de la administración Obama, conforme ya apuntado, se decreta el ablandamiento de restricciones impuestas por Bush, cumpliendo promesas de campaña de que incentivaría los contactos directos entre las dos sociedades. No obstante, en la justificativa del presupuesto para 2010, permanece el objetivo de las administraciones anteriores de condicionar cualquier mejoría substancial en las relaciones a un previo cambio de régimen político. Buscando una "transición pacífica para una democracia auto-determinada en la isla... los programas de Estados Unidos se concentran en el refuerzo de la independencia de las organizaciones de la sociedad civil cubana, incluyendo las asociaciones profesionales y grupos de trabajo" (U.S.D.S., 2009, p. 589).

En las justificativas para 2011, se visualiza una novedad importante, no hay referencias a la promoción de transición política desde el exterior, concentrando la asistencia en el "empoderamiento de la sociedad civil para pleitear mayores libertades democráticas y respeto a la dignidad humana" (U.S.D.S., 2010, p. 679). Esos lineamientos continuarán prácticamente inalterados, tanto en el contenido de los programas como en el volumen de recursos destinados. En el presupuesto para 2017, elaborado más de un año después del anuncio de la normalización de relaciones diplomáticas, queda claro que el cambio fue de táctica y no de estrategia:

La promoción de los principios democráticos y los derechos humanos sigue siendo el objetivo principal de la asistencia EE.UU. a Cuba. Cuba es un estado autoritario



que limita los derechos civiles y políticos, como el derecho de reunión pacífica, la libertad de expresión, la libertad de asociación y los derechos laborales. El Gobierno de Cuba no reconoce muchas organizaciones no gubernamentales independientes y mantiene un monopolio estatal sobre los medios de comunicación (U.S.D.S., 2016, p. 406).

Estados Unidos - América Latina: la Doctrina Obama

Desde nuestra perspectiva, la continuidad de programas en el período cubierto por el análisis realizado en la sección anterior responde a un escenario regional en que no se visualizan amenazas equiparables a la Guerra Fría en términos de actores cuyo antagonismo ideológico, capacidad militar e influencia política configuren un riesgo sistémico. Los desafíos percibidos reflejan los impactos de la debilidad de algunos Estados para imponer la ley en sus territorios. Esa postura se refleja también en las relaciones bilaterales, conforme muestran los 4 estudios de caso que seleccionamos en América del Sur. En la evolución de las relaciones con Cuba, a pesar de las convergencias evidenciadas en los presupuestos del Departamento de Estado, la normalización diplomática iniciada en diciembre de 2014 adiciona elementos cualitativamente diferenciados, como expresión emblemática del legado que el presidente busca sedimentar en su política exterior.

Desde que inició su administración, Barack Obama enfrenta fuertes críticas a su actuación internacional, especialmente de círculos conservadores próximos al Partido Republicano, que lo acusan de promover, por opción o inaptitud, la pérdida paulatina del liderazgo conquistado por EE.UU. después de la victoria en la Guerra Fría. Desde esa perspectiva, diversas acciones dirigidas a generar expectativas favorables para demarcar diferencias con su antecesor son presentadas como señal de humillación.

Ejemplos de esa postura son señalados ya en los primeros meses de mandato, a partir de declaraciones unilaterales de Obama con reiterados pedidos de disculpas por acciones adoptadas por el país en el pasado: arrogancia en las relaciones con el mundo musulmán (entrevista a la red *Al Arabiya*, 27/01/2009), con los aliados europeos (discurso en Francia, 03/04/2009) y latinoamericanos (Cumbre de Trinidad y Tobago en 17/04/2009); propuesta de un nuevo comienzo en las relaciones con Irán (Videotape felicitando al país por el año nuevo Persa, 20/03/2009), reconociendo y disculpándose por la participación en el golpe contra el Primer Ministro Mosaddek en 1953

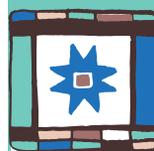
(discurso en Egipto, 04/06/2009); por sacrificar valores nacionales esenciales en el terreno de los derechos humanos, con prácticas de tortura a prisioneros por parte de la CIA (discurso a los empleados de la agencia, Virginia, 20/04/2009) (ver Ayerbe, 2010). Con relación a Irán, de hecho, hay un cambio importante a partir de las negociaciones patrocinadas por EE.UU. y los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (Rusia, China, Francia e Inglaterra), a las cuales se suma Alemania, que en 2015 acuerdan la limitación y supervisión por 25 años del programa de enriquecimiento de uranio iraní en contrapartida del levantamiento de las sanciones contra el país. El caso Irán, junto a la normalización diplomática con Cuba, representarían para sus críticos conservadores una clara evidencia de claudicación frente a enemigos históricos.

Ciertamente no es esa la visión del gobierno sobre su política, que ve el activismo del período Bush como inadecuado a un escenario en que EE.UU. padecen las limitaciones impuestas por los ajustes para lidiar con la crisis financiera deflagrada en 2008, el ascenso de nuevas potencias que en el campo económico proyectan un mundo multipolar, y la acentuada pérdida de legitimidad internacional de alocuciones abiertamente hegemónicas.

Conforme destaca James Mann, existe un significado inaugural en la presencia de Obama en la Casa Blanca como “primer presidente desde la guerra de Vietnam cuya vida personal y su carrera no eran totalmente afectadas por esa guerra”, como “primer presidente americano en la era moderna que no sirvió en las fuerzas armadas ni estuvo sujeto al servicio militar obligatorio”, y como “primer presidente a llegar a la Casa Blanca después de la intervención de George W. Bush en Irak” (2012, libro electrónico).

El espectro de Vietnam atormentó tanto a Bill Clinton como a George W. Bush en el momento en que se presentaron como candidatos a la presidencia, enfrentando cuestionamientos en los medios o de adversarios sobre su postura durante la guerra. En el caso de Clinton, que participó de manifestaciones pacifistas en Inglaterra, donde se trasladó para estudiar derecho en Oxford, se colocó en duda si el cambio de país no fue una forma de evitar el servicio militar obligatorio. En el caso de Bush, que sirvió como teniente de la Guardia Nacional en una base aérea en Texas, se levantó la hipótesis si al permanecer en ese local no se habría esquivado de actuar directamente en el conflicto, beneficiándose de la influencia de su padre, en ese entonces importante diputado en el Estado.

Cuando George W. Bush presentó la decisión de invadir Irak, notorios senadores Demócratas, como Hillary Clinton y John Kerry, votaron favorablemente en el Congreso. Discursando en una manifestación



contra la guerra en octubre de 2002, Obama se sintió políticamente confortable para cuestionar abiertamente la iniciativa, que caracterizó como “guerra estúpida... basada no en la razón, más en la pasión, no en principios, más en política... que solo va avivar las llamas de Oriente Medio, e incentivar lo peor, en vez de lo mejor, de los impulsos del mundo árabe, y fortalecer el brazo de reclutamiento de Al-Qaeda” (Mann, 2012).

Sin sufrir la presión de Clinton y Bush de debatir públicamente su determinación de arriesgar la vida por el país y sin compromisos con conflictos internacionales deflagrados por su antecesor inmediato, Obama asume protagonismo como expresión de una perspectiva del lugar de EE.UU. en el mundo pautada por la ausencia de enemigos existenciales como la antigua URSS. El terrorismo deja de ser la marca de identidad de la política exterior, integrando una lista de amenazas transnacionales al lado de la diseminación de armas de destrucción masiva, tecnologías destructivas y daños ambientales, paralelamente a una crisis económica que de hecho obstaculiza la proyección del poder nacional (Ayerbe, 2010). No hay sorpresas con China, que continúa una ya larga marcha de expansión de su economía sin al mismo tiempo evidenciar ambiciones de alternancia global de poder, y el activismo ruso bajo la presidencia de Putin carece de aliento económico para ir más allá de una esfera regional.

El liderazgo estadounidense proyectado por Obama se presenta como resultado necesario de una adecuación realista entre objetivos y recursos nacionales disponibles, combinando la intromisión en los asuntos internos de países cuyos gobiernos son situados en el campo enemigo, y la búsqueda pragmática de alianzas con aquellos en que se vislumbra una disposición al diálogo.

Desde una perspectiva próxima a la administración Demócrata, Charles Kupchan sitúa esa postura como parte de una racionalidad en que transformar “enemigos en amigos” se torna una apuesta más segura que la confrontación y el aislamiento. Presentado en 2010, ese abordaje busca dar significado estratégico a los lineamientos de la política exterior de Obama, que estaría

colocando la agenda de democratización en segundo plano y basando la diplomacia de EE.UU. con relación a otros Estados en su comportamiento externo, no en su tipo de régimen. Inclusive regímenes represivos pueden ser confiablemente cooperativos cuando se trata de su conducción de la política exterior. A largo plazo, trabajando con autócratas recalitrantes puede debilitarlos mucho más eficazmente que la contención y la confrontación (Kupchan, 2010).

Lejos de cualquier idealismo, se trata de una elección basada en razones de Estado, cuyo cálculo incluye la posibilidad de que algunos de los gobiernos contemplados no respondan en la misma dirección, en esos casos, "Washington, después de un intervalo prudente, debe suspender la oferta de conciliación en favor de una estrategia de aislamiento y contención" (Kupchan, óp. Cit.).

En sintonía con esa perspectiva, el propio presidente asume, en entrevista a Thomas Friedman, lo que sería la "Doctrina Obama" aplicada a Cuba e Irán: "nos comprometemos, pero sin perder ninguna de nuestras capacidades" (Friedman, 2015). Sea en su gobierno o en el futuro, todo puede ser revisto. En el caso de Cuba:

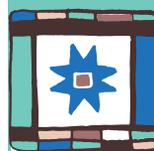
Podemos probar la posibilidad de un acuerdo que tenga resultados positivos para el pueblo cubano y sin demasiado riesgo para nosotros. Es un país diminuto. No es un país que amenace nuestros intereses centrales en materia de seguridad, y por lo tanto no hay razón para no intentarlo. Y si resulta que después no conduce a nada bueno, siempre podremos ajustar nuestra política (Friedman, óp. Cit.).

Esa visión comienza a asumir características más definidas a partir del segundo mandato. En mayo de 2013, durante conferencia de prensa analizando los resultados del viaje presidencial a México y Costa Rica, la Subsecretaria del Departamento de Estado para el Hemisferio Occidental, Roberta Jacobson, proyecta nuevas pautas de la política para la región:

Nuestro abordaje es ser pragmáticos. La razón por la cual no somos ideológicos, para ser honestos, es porque las antiguas divisiones y categorías ideológicas nos parecen francamente sin sentido en este momento. Ellas no nos guían porque no son más útiles. Y así encontramos que avanzamos más con líderes que son igualmente pragmáticos y con los cuales podemos conversar sobre cómo hacer las cosas que son de nuestro mutuo interés (Zuniga y Jacobson, 2013).

En noviembre, discursando en la OEA, el Secretario de Estado John Kerry anuncia que "la era de la Doctrina Monroe terminó", apuntando para una realidad en que ya no se "precisa de fuerza para tener fuerza". En las relaciones con Cuba, resalta el "nuevo comienzo" propuesto por Obama: "tenemos que ser creativos, tenemos que ser más cuidadosos, y tenemos que continuar actualizando nuestras políticas. En este momento, nuestros gobiernos están encontrando alguna cooperación en intereses comunes" (Kerry, 2013).

Las declaraciones de Jacobson y Kerry se dan en un escenario percibido entre aliados y opositores de Obama como de disminución



de la influencia de EE.UU. en la región, con recomendaciones en tonos diversos sobre la necesidad de retomar posiciones de poder (Ayerbe, 2014). Esa apreciación adquiere mayor visibilidad en la evolución de las Cumbres de las Américas.

En el encuentro de Mar del Plata en noviembre de 2005, a pesar del esfuerzo estadounidense para dar continuidad a la agenda de libre-comercio, Argentina, Brasil y Venezuela lideran el bloqueo a la propuesta de inclusión del Área de Libre-Comercio de las Américas (ALCA) en las discusiones, lo que a partir de ese momento llevó a la paralización de la iniciativa.

Esa experiencia fue considerada traumática por la diplomacia de EE.UU. En la preparación de la Cumbre de Trinidad y Tobago de abril de 2009, el entonces Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, recién instalado en el cargo cuando participó de la Cumbre de Mar del Plata, buscó evitar la inserción de cuestiones capaces de revivir la polarización enfrentada por Bush. De hecho, como apuntamos anteriormente, la reunión fue un momento de distensión.

En entrevista a *The Atlantic*, Obama aborda esa experiencia, que si bien en los meses iniciales de su administración, sitúa como parte de una lógica que posteriormente sería asociada por analistas al delineamiento de una doctrina. Conforme el relato del periodista que lo entrevistó, Jeffrey Goldberg,

Quando entré al gobierno, en la primera Cumbre de las Américas que asistí, Hugo Chávez ... seguía siendo la figura dominante en la conversación ... No nos gusta lo que está pasando en Venezuela, pero no es una amenaza para los Estados Unidos ... Y yo tuve que sentarme allí y escuchar a Ortega -Daniel Ortega, el presidente de izquierda radical de Nicaragua -hacer una diatriba de una hora contra los Estados Unidos. Pero nosotros estando allí, no tomando todo eso en serio, porque en realidad no era una amenaza para nosotros, ayudó a disminuir, a neutralizar el antiamericanismo en la región (Goldberg, 2016).

En su evaluación, la neutralización del antiamericanismo estaría asociada al debilitamiento del ALBA y a la normalización de relaciones diplomáticas con Cuba, que habría removido el principal obstáculo a lo que visualiza como "aumento de la influencia de Estados Unidos en América Latina" (Goldberg, 2016). Recordemos que en la Cumbre de Cartagena de Indias la exclusión de Cuba fue tema extraoficial inevitable impuesto a Obama, presión vista en la región como decisiva para que en la Cumbre de Panamá en abril



de 2015 los presidentes cubano y estadounidense se encontraron oficialmente.

Previo a esa Cumbre, el gobierno de EE.UU. tomó decisiones contrastantes con el clima de distensión previsto para la reunión, generando señales contradictorias sobre los componentes de racionalidad e improvisación en sus relaciones con el hemisferio. El 9 de marzo, anunció orden ejecutiva declarando Venezuela una amenaza a la seguridad nacional, con medidas punitivas contra siete autoridades envolviendo bloqueo de activos e impedimento a que ingresen a EE.UU. Durante evento en Washington a inicios de abril, Roberta Jacobson emite opiniones críticas sobre la economía argentina, afirmando que estaría en mala forma por causa de una política restrictiva con relación al cambio y barreras a la inversión privada, inmediatamente denunciadas por el gobierno Kirchner como injerencia en los asuntos internos del país. En visita a Jamaica camino a Panamá, donde se realizaba la reunión de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Obama ofrece cooperación energética, gesto interpretado como tentativa de vaciamiento de Petrocaribe, iniciativa importante en la agenda integracionista del ALBA.

Más que improvisación, vemos una apuesta de poder que combina dos movimientos: 1) el realismo ejemplificado en las relaciones con Cuba, abriendo espacio para una agenda más pragmática de comercio e inversiones; 2) el estilo *Big Stick* de una zanahoria para el Caribe y garrote para Venezuela, en que el chavismo es percibido como estorbo remanente al liderazgo estadounidense.

En medio a una coyuntura de limitaciones económicas y polarización interna, Obama promueve el aislamiento internacional del gobierno de Nicolás Maduro, buscando fortalecer el lado opositorista. Aquí entra en el cálculo un escenario sudamericano considerado favorable. El Brasil, país clave, junto con Argentina, de la base de apoyo a Venezuela, ya vivía en ese momento situación conturbada, en que las urgencias domésticas que enfrentaba Dilma Rousseff por el ajuste en la economía y la ofensiva de la oposición pro-impeachment afectaban el protagonismo regional que caracterizó los años recientes. Las críticas de Jacobson a la política económica argentina ya asumían como premisa el fin de ciclo kirchnerista a partir de las elecciones presidenciales del segundo semestre de 2015, anticipado por declaraciones de enviados del candidato oficial, el peronista moderado Daniel Scioli, y del entonces opositor de centro-derecha y posterior presidente Mauricio Macri, que en reuniones con empresarios y funcionarios estadounidenses manifestaron la intención de mejorar las relaciones bilaterales (Dinatale, 2015).



En 2016, los cambios de gobierno en Argentina y Brasil implican en nuevos rumbos en la política exterior, afectando especialmente las relaciones con Venezuela: en el inicio de su mandato, Macri cumple la promesa de campaña de solicitar la aplicación de la cláusula democrática del MERCOSUR; en agosto, acción conjunta de las cancillerías argentina, brasileña y paraguaya se oponen al derecho venezolano, que cuenta con apoyo uruguayo, de acceder a la presidencia rotativa del bloque. En contexto en que la oposición, con mayoría parlamentaria, impulsa el referéndum revocatorio del presidente, la acción de los dos ex aliados sudamericanos genera mayor aislamiento del proceso bolivariano, ensanchando el campo de ascendencia estadounidense, que pasa a un involucramiento directo, junto con el Vaticano, en las presiones para una salida negociada de la crisis en que la abreviatura del mandato de Nicolás Maduro entra como punto destacado de la pauta.

Balance y perspectivas

El período presidencial de Barack Obama delinea la culminación de una trayectoria en la agenda de las relaciones interamericanas desde el fin de la Guerra Fría, marcada por la búsqueda de los sucesivos gobiernos de establecer una convergencia hemisférica, con dos directivas importantes presentadas por Bill Clinton en la primera Cumbre de las Américas en diciembre de 1994: libre comercio vía ALCA y cambio de régimen político en Cuba. En las cumbres de 2005 en Mar del Plata y de 2015 en Panamá se tornó explícita la reversión de ambas apuestas.

Relativizando evaluaciones reduccionistas por parte del espectro más conservador Republicano, que asocia esa situación a claudicaciones del presidente saliente al liderazgo hemisférico, el escenario regional presenta variaciones más complejas. Una combinación de circunstancias económicas y polarizaciones políticas que debilitan gobiernos críticos de la influencia de EE.UU., en el poder por más de una década, paralelamente al despliegue de “doctrina de transformación de enemigos en amigos” aplicada selectivamente a Cuba, buscando generar distensión en torno a temas que acaparaba atenciones en la diplomacia de cumbres, revelan un contexto más propicio a la proyección de intereses estadounidenses del que Obama encontró en 2009. De hecho, EE.UU. suma aliados entre países considerados estratégicos por el tamaño de su economía e influencia sub-regional, con probables consecuencias en los posicionamientos políticos de organismos en que no está directamente representado, como UNASUR y CELAC.

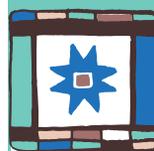


Podrá argumentarse que la victoria del candidato del Partido Republicano Donald Trump en las elecciones presidenciales adiciona, como suele ocurrir en procesos de transición entre administraciones de diferente signo partidario, factores de incertidumbre sobre continuidades y cambios.

Claramente, el empresario Donald Trump expuso en su campaña diferencias importantes en el abordaje de la política exterior con relación a la candidata Demócrata, Hillary Clinton, en cuyo entorno se alinearon referentes de la administración Bush, componiendo un establishment suprapartidario preocupado con la permanencia del excepcionalismo estadounidense, que se consideró amenazado por tendencias aislacionistas explicitadas por Trump en alocuciones cuestionando acuerdos económicos y apoyos militares a aliados tradicionales (Robinson, 2016). En el ámbito de las relaciones hemisféricas, frente a la esperada continuidad de Clinton en los lineamientos fundamentales de su antecesor, se contraponen incertidumbres en caso de que se cumplan las promesas de Trump de expulsión de extranjeros indocumentados, barreras a la inmigración -con control fronterizo llevado al paroxismo por construcción de un muro separando EE.UU. de México, y revisión de tratados comerciales.

Tanto las restricciones migratorias o el cuestionamiento de acuerdos, que impactaría principalmente el Tratado de Libre-Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre-Comercio entre EE.UU., América Central y República Dominicana (CAFTA), son temas que afectan en primer término las relaciones con México, América Central y Caribe, territorios sensibles, como vimos, de la percepción de seguridad desde la administración de George W. Bush. Las posiciones contradictorias con relación a la normalización diplomática con Cuba, primero declarando que no habría cambios substanciales, anunciando posteriormente que revertirá el proceso iniciado por Obama, exigiendo mudanzas políticas en la Isla, acompañaron una lógica electoral que valorizó apoyos en sectores más conservadores de la comunidad cubano-americana, principalmente en el Estado de Florida. Por otro lado, su proclamado aislacionismo sobre el uso internacional del poder, podrá implicar en ausencia de interés en asumir costos de indisposición con aliados regionales en unilateralismos que reviertan totalmente esa iniciativa, o arrogándose un intervencionismo abierto en dirección a Venezuela y demás países vinculados al ALBA.

Ciertamente se trata de un campo especulativo de acuerdo con las informaciones de que disponemos en el momento de concluir este texto. Cabrá aguardar el anuncio oficial del equipo ministerial y de directrices más elaboradas sobre la conducción de las relaciones exteriores.



Si bien la perplejidad, la desconfianza y la imprecisión se revelen marcas destacadas de la imagen del próximo presidente, existe un espacio considerable entre intenciones y capacidad de realización al punto de que su gobierno pueda ser asociado a cambio profundo en las relaciones hemisféricas. Más allá de posicionamientos críticos de diferente espectro político-ideológico, y en contraposición a caracterizaciones de ámbitos conservadores de que los últimos ocho años representaron un punto fuera de la curva en la política exterior de EE.UU., la administración Obama demuestra capacidad de delinear tendencias a futuro.

Bibliografía

- Ayerbe, Luis Fernando (2010). "Da excepcionalidade unipolar às responsabilidades compartilhadas. Barack Obama e a liderança internacional dos EUA", em *Revista Política Externa* (São Paulo), vol. 19, N°2, setembro-outubro.
- Ayerbe, Luis Fernando (2014). "O regionalismo latino-americano e a política hemisférica dos Estados Unidos", em *Revista Política Externa* (São Paulo), vol. 22, N°4, abril-junho.
- Dinatale, Martín (2015). *Los tres principales candidatos buscan un acercamiento con Estados Unidos*, La Nación, 1 de junio (<http://www.lanacion.com.ar/1797685-los-tres-principales-candidatos-buscan-un-acercamiento-con-estados-unidos>). Página visualizada en 12 de agosto de 2016.
- Friedman, Thomas (2015). *Cuba e Irán: por qué pactó Obama*, La Nación, 7 de abril (<http://www.lanacion.com.ar/1782264-cuba-e-iran-por-que-pacto-obama>). Página visualizada en 8 de agosto de 2016.
- Goldberg, Jeffrey (2016). The Obama Doctrine, *The Atlantic*, Abril (<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>). Página visualizada en 12 de agosto de 2016.
- Hakim, Peter (2010). The Obama Administration: A Difficult Year in Latin America. *El Universal (Mexico)*, 7 de enero (<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pagelD=32&publD=2223>). Página visualizada en 8 de agosto de 2016.
- Kerry, John (2013). *Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere*, 18 de noviembre (<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>). Página visualizada en 12 de agosto de 2016.
- Kupchan, Charles (2010). Enemies Into Friends. How the United States Can Court Its Adversaries, *Foreign Affairs*, Marzo-Abril (<https://www.foreignaffairs.com/articles/2010-03-01/enemies-friends>). Página visualizada en 25 de julio de 2016.



- Mann, James (2012). *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power* (New York: Penguin Books).
- Obama, Barack (2008) *Renewing U.S. Leadership in the Americas* (<http://www.procon.org/sourcefiles/Obama20080523.pdf>). Página visualizada en 25 de julio de 2016.
- Robinson, Andy (2016). 'Neoncon' vota Clinton, La Vanguardia (Barcelona), 29 de agosto (<http://www.lavanguardia.com/edicion-impresa/20160829/404247312455/neocon-vota-clinton.html>). Página visualizada en 30 de agosto de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2007). *FY 2008 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*, 10 de abril de 2013 (<http://www.state.gov/documents/organization/84462.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2008). *FY 2009 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. (<http://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2009). *FY 2010 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*, (<http://www.state.gov/documents/organization/124072.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2010). *FY 2011 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/137937.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2011). *FY 2012 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/158268.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2012). *FY 2013 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/185015.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2013). *FY 2014 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/208291.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2014). *FY 2015 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/224070.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2015). *FY 2016 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Appendix 2*, (<http://www.state.gov/documents/organization/238221.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.



U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2016). *FY 2017 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Appendix 3*, (<http://www.state.gov/documents/organization/252734.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.

Zuniga, Ricardo e Jacobson, Roberta (2013). *Review of President Obama's Travel to Mexico and Costa Rica*, Washington, DC, 15 de mayo (<http://fpc.state.gov/209463.htm>). Página visualizada en 25 de julio de 2016.

