

## Estados Unidos y América Latina: nueva etapa de una relación complicada

*Carlos Malamud* \*

**Tema:** La V Cumbre de las Américas ha servido para que las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos volvieran a estar en la agenda<sup>1</sup>.

**Resumen:** La V Cumbre de las Américas ha servido para que las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos volvieran a estar en la agenda. Sin embargo, todavía es pronto para saber cuál es el rumbo que éstas van a tomar. Del lado estadounidense, el presidente Obama planteó la posibilidad de construir una relación con América Latina en vez de para América Latina. Del lado latinoamericano los distintos gobiernos han hecho depender el futuro de la relación de la solución previa de la cuestión cubana, como si fueran incapaces de tener propuestas positivas, y propositivas, con las cuales relacionarse con Washington.

**Análisis:** Las semanas previas a la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca y las primeras de su Administración se han caracterizado, en lo relativo a América Latina, por numerosas especulaciones sobre el rumbo de la agenda latinoamericana. Ésta ha estado marcada por el pesado lastre de la herencia George W. Bush, visible no sólo en el deterioro de la imagen de Estados Unidos en América Latina, sino también en el estado complicado de algunas agendas bilaterales. Por el contrario, durante el mes de marzo hemos visto una gran ofensiva diplomática (con viajes y reuniones varias) y algunos anuncios importantes, teóricamente en preparación de la V Cumbre de las Américas a celebrar a mediados de abril en Trinidad y Tobago. El encuentro entre todos los mandatarios hemisféricos confirmó el sesgo que la Administración Obama está dispuesta a dar a las relaciones con América Latina. La Cumbre no sólo mostró el liderazgo que está dispuesto a ejercer el nuevo inquilino de la Casa Blanca, pese a algunas contestaciones, sino también la nueva realidad que se vive en América Latina. También sirvió para permitir que la cordura y la sensatez retornaran a estas reuniones.

El relevo en Washington ha generado grandes expectativas de cambio en la política hemisférica, que podrían dar paso a la frustración si no se producen avances notables. Más allá de lo atinado de algunos análisis sobre las principales características de la gestión de Obama, lo interesante del asunto es que buena parte de lo dicho gira en torno al sesgo que le dará la nueva Administración a la relación hemisférica, pero poco se decía sobre lo que quería América Latina de Estados Unidos.

Esta realidad viene a confirmar el carácter asimétrico de la relación, tanto por el “imperialismo” de Washington, como también por la responsabilidad latinoamericana. De

\* Investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano y catedrático de Historia de América de la UNED

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado en *Política Exterior*, Vol. XXIII. Mayo /Junio 2009. N° 129

ahí que en las siguientes páginas me centre en los temas que primarán en la relación hemisférica y en el previsible comportamiento de los distintos actores. Tras analizar el problema cubano como un referente central de las relaciones hemisféricas actuales, se abordarán aquellas cuestiones que permiten explicar el peso que tiene América Latina en la política exterior de Estados Unidos y en qué se sostiene la relación hemisférica, para concluir con las líneas maestras de la política de Washington hacia la región.

El caso de Cuba es paradigmático al haberse convertido, como muestran las recientes Cumbres celebradas en Brasil en diciembre de 2008, en la vara de medir con la cual muchos gobiernos regionales quieren condicionar su relación con Estados Unidos. El triunfo de Obama provocó grandes esperanzas sobre una posible normalización de las relaciones bilaterales entre Washington y La Habana, después de muchos años de mano dura, política tan estéril como la que prima el diálogo con el régimen castrista. Así se flexibilizaron los controles a los viajes de los cubano-americanos a Cuba y la cantidad de dinero que podían gastar. También se habló de cambios en el exilio de Miami y en una tendencia más favorable al diálogo, favorecida por un triunfo de Obama sin deudas electorales con la Florida.

De no mediar una respuesta positiva de Cuba a estas señales, el recorrido de los cambios será limitado. Como todas las relaciones, ésta depende de las conductas de ambas partes, aunque en este caso sólo se ve lo que hace o deja de hacer Estados Unidos. De Cuba sabemos menos, dada la opacidad de su gestión gubernamental, como el deseo manifestado por Raúl Castro de mantener un diálogo sin condiciones, pero poco más. Ésta es una postura irreal si no se acompaña con medidas que respondan a lo actuado por el otro. Los cambios en el gabinete y la salida de Felipe Pérez Roque y Carlos Lage sólo han introducido mayor incertidumbre.

La incorporación de Cuba al Grupo de Río y las manifestaciones de los presidentes latinoamericanos favorables a su reingreso a la Organización de Estados Americanos (OEA) tampoco son suficientes para impulsar el diálogo. Tampoco lo son las ambiguas propuestas de Raúl Castro ni las reconveniones de su hermano Fidel al presidente de Estados Unidos. De todos modos, el tema se ha discutido ampliamente en la V Cumbre de las Américas y en sus momentos previos, bien formalmente, siguiendo la estela de lo tratado por Lula y Obama en Washington, o informalmente y al margen de la agenda. Quizá porque no pudo montar su Cumbre paralela, como hizo en Mar del Plata, Hugo Chávez convocó una Cumbre extraordinaria del ALBA un día antes de la reunión de Trinidad. Al pertenecer Cuba al ALBA, en Venezuela se debatió la estrategia que se seguiría en Trinidad, que por los resultados obtenidos no fue demasiado exitosa. Chávez había manifestado que llevaría el tema cubano a la Cumbre: "La artillería nuestra se está preparando, va a haber buena artillería" señaló, para preguntarse luego: "¿Con qué moral voy a ir yo a una cumbre en la que estén Estados Unidos y Canadá, pero no Cuba?" La respuesta, quizá, se pueda encontrar en su regalo a Obama: *Las venas abiertas de América Latina*.

#### *¿Cuánto importa América Latina en Estados Unidos?*

Mucho se ha escrito sobre el papel secundario de América Latina en la agenda internacional de Estados Unidos tras los atentados terroristas del 11-S, aunque bastante menos sobre el significado de lo que supuso Estados Unidos para América Latina. En estos años hemos escuchado de forma reiterada a altos responsables políticos latinoamericanos declarándose afortunados porque Estados Unidos parecía mirar hacia otro lado. Sin embargo, cuando llega el momento de la verdad todos son lamentos ante la adversidad. Esto ha ocurrido recientemente con Bolivia que, junto a Venezuela, está

llevando una política de mayor confrontación con Estados Unidos (expulsión del embajador y otros funcionarios de la embajada en La Paz, expulsión de la DEA y USAID, etc.). Pero cuando Evo Morales vio como se cerraban los mercados de Estados Unidos puso el grito en el cielo. Tras la suspensión de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA en sus siglas en inglés), su gobierno hizo todo lo posible para mantener abiertos los mercados.

Al ser América Latina una zona poco conflictiva y con una presencia menor del terrorismo internacional, la Administración Bush miró hacia otras zonas, donde estaban sus prioridades, tanto de seguridad nacional como económicas. La interpretación del Departamento de Estado era otra. Según Thomas Shannon, Subsecretario para Asuntos Hemisféricos desde 2005 y todavía en el cargo, el presidente Bush hizo múltiples viajes a la región, prueba de su interés por ella. La gestión inicial del gobierno de Obama sobre América Latina está marcada por una cierta continuidad en la superficie, comenzando por la presencia de Shannon, muy valorado en América Latina, especialmente en Brasil. Su permanencia en los primeros meses de la Administración demócrata se debe tanto al deseo de contar con un equipo engrasado de cara a Trinidad, como a querer evitar cualquier improvisación en temas delicados. Pese a estas señales de continuidad comienzan a insinuarse algunos movimientos de mayor calado, que se analizan más abajo. Todo indica a que se introducirán algunos cambios, aunque sólo sean de estilo, en la relación con América Latina. A esto se agregarán algunos temas de impacto, como el cierre de la prisión de Guantánamo o algunas medidas vinculadas al narcotráfico.

A fines de mayo de 2008, durante la campaña electoral, Barack Obama pronunció un discurso en Miami donde estableció algunas de sus prioridades latinoamericanas. Algo implícito en el texto es la promesa de Obama de enfrentarse a América Latina y sus problemas con un enfoque no tradicional, diferente del clásico que llevaba a articular las relaciones hemisféricas de arriba abajo. Sin embargo, insistió en la vieja idea del liderazgo americano, un concepto que, por paternalista, no cae del todo bien en el resto del hemisferio.

Para ver cuánto importa América Latina en la agenda norteamericana habría que considerar cuáles son las principales prioridades globales del gobierno, incluyendo algunas cuestiones de orden interno. Entre las más importantes, destacan la crisis económica y financiera y el creciente déficit público, la situación en Irak y Afganistán, vinculada al conflicto del Medio Oriente y al proyecto iraní de construcción del arma atómica, las relaciones con Rusia y China y las cuestiones de seguridad energética. Aún considerando que los temas no se agotan aquí, está claro que los aquí mencionados se imponen en la agenda de un modo categórico y están por encima de otros que más pueden interesar a los latinoamericanos.

Por eso es importante preguntarse por el lugar de América Latina en la agenda exterior de Estados Unidos y, a la vez, indagar en torno a una cuestión previa: ¿existe América Latina?, ¿existe una política hemisférica global de Estados Unidos o, por el contrario, estamos frente a distintas políticas bilaterales que enfrentan las transformaciones producidas en la región en los últimos años? Hay una serie de elementos centrales en la relación y en la agenda hemisférica, que recuerdan la necesidad de estrechar unos vínculos de gran calado histórico. Entre ellos están el narcotráfico, la seguridad energética, el comercio y las inversiones, el futuro de la OEA, los movimientos migratorios y las remesas. A estos se agregan ciertas relaciones bilaterales que, por distintos motivos, tienen un significado más especial que el resto para las distintas instancias de la Administración: México, Cuba, Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

---

Brasil ha adquirido un valor destacado para el gobierno de Obama, como se ha visto en el reciente encuentro presidencial.

El 30% del petróleo que importa Estados Unidos viene de América Latina. Debido a cuestiones geográficas, logísticas y de costes, es la región de donde más crudo se importa, incluyendo el Medio Oriente, al extremo que cinco de los 15 principales países proveedores<sup>2</sup> son México (3º), Venezuela (4º), Brasil (9º), Colombia (11º) y Ecuador (12º). Venezuela ocupa un lugar central, pese a la agresividad, al menos verbal, del presidente Chávez. Resulta paradójico que buena parte de los dólares con los que se sostiene el régimen, y le permite implementar sus políticas internas e internacionales, proviene de Estados Unidos. Esta situación no termina de agradar a Washington y ya se está negociando con Brasil para que aumente sus exportaciones cuando sus importantes yacimientos submarinos (presal), ubicados frente a las costas de los estados de Rio de Janeiro y Sao Paulo, especialmente los campos Tupi y Carioca, comiencen a producir, lo que se calcula podrá ocurrir en siete u ocho años.

Brasil tiene enormes ventajas frente a Venezuela. Tanto su gobierno como su sistema político son más fiables que la constelación bolivariana, y lo mismo ocurre con la seguridad jurídica y el cumplimiento de los contratos. Por otra parte, de momento Brasil está al margen de la disciplina de la OPEP. Dadas las características de la política exterior brasileña, y de la independencia que gusta mostrar frente a lo que considera los poderes fácticos internacionales, no sería de extrañar que no se integrara a ese club. Recordemos que todavía permanece al margen de la OCDE.

Las relaciones comerciales, económicas y financieras son de gran importancia en ambas direcciones. En muchos países de la región la Inversión Extranjera Directa (IED) de Estados Unidos sigue siendo relevante, pese al avance de la IED europea, especialmente española. El conjunto de la IED recibida por América Latina superó por primera vez en 2007 los 100.000 millones de dólares, de ellos un 30% de origen estadounidense. Si bien la IED de Estados Unidos en América Latina fue menor en 2003-2007 que en 1998-2002, ésta sigue siendo relevante. Tres de los mayores socios comerciales de Estados Unidos son latinoamericanos: México, Venezuela y Brasil. En 2006 el comercio con esos tres países rondó los 500.000 millones de dólares. En 2007 el comercio de Estados Unidos con América Latina fue de 560.000 millones de dólares. En 2006, según cifras de la CEPAL, de las 20 mayores empresas transnacionales no financieras presentes en América Latina, nueve eran de capital estadounidense.

A esto se agrega la no errónea percepción latinoamericana de que esta crisis es importada de Estados Unidos. El "efecto jazz", del que habló Cristina Kirchner en la Asamblea General de Naciones Unidas. Pese a la creencia inicial, la crisis no afectaría a la región (el famoso "desacople"), hoy sabemos que su impacto va a ser brutal, no sólo en las exportaciones de bienes primarios, sino también en ingresos fiscales e incremento del paro y la pobreza. Más allá de la vocación de diversificar mercados, y del peso creciente de las exportaciones a los países asiáticos, comenzando por China e India, todavía hay una gran dependencia del mercado norteamericano. Y todos los gobiernos saben, comenzando por los más antinorteamericanos, que para salir de la crisis es necesario que Estados Unidos lo haga primero.

---

<sup>2</sup>.- Algunos de los datos que siguen están tomados de Stephanie Miller, "Desafíos y oportunidades: Barack Obama y América Latina", en Carlos Malamud, Paul Isbell, Federico Steinberg y Concha Tejedor (eds.), *Anuario Iberoamericano 2009 Elcano Efe*, Madrid, 2009.

Las migraciones son un tema cada vez más importante en la agenda hemisférica, aunque con el paso del tiempo el fenómeno va adquiriendo relevancia en ambas direcciones. Las migraciones tienen repercusiones económicas, políticas, culturales y lingüísticas. En Estados Unidos hay unos 40 millones de "hispanos", algo más del 14% de la población norteamericana. Por eso, el español se emplea cada vez más en las campañas electorales y se da mayor atención a la presencia hispana en los distintos niveles del gobierno y el Parlamento. En la elección presidencial de 2008 dos de cada tres votos hispanos fueron para Obama, aunque esto no contempla la diversidad de las distintas colonias de hispanos, ni las diferencias regionales ni la forma en que se vota en elecciones locales o estatales.

En sentido inverso se observa una presencia creciente de jubilados de Estados Unidos en México, Costa Rica y Panamá. La búsqueda de buen clima, un coste de vida más reducido y el acceso a una sanidad más barata son las principales motivaciones. En la última década del siglo XX el número de ciudadanos norteamericanos residentes en México aumentó un 17%, mientras que en Panamá fue del 136%. De resolverse algunas cuestiones pendientes sobre la validez del seguro médico de esas personas en estos, u otros, países de destino el movimiento sería más importante.

Las remesas de los emigrantes latinoamericanos presentes en Estados Unidos son otra cuestión de gran trascendencia, aunque a lo largo de 2008, como consecuencia de la crisis económica y financiera, éstas hayan descendido un poco. En 2006 América Latina recibió 68.000 millones de dólares por este concepto, 42.000 millones (más del 60%) se originaron en Estados Unidos, que se redujeron a 66.500 millones en 2007. Para algunos países latinoamericanos las remesas representan más del 10% del PIB, como Guatemala (10,1%), Nicaragua (14,9%) o El Salvador (18,2%). En Honduras son casi el 25%. En los últimos meses, la contracción de las remesas ha sido superior al 5% y se esperan resultados aún peores.

#### *La política latinoamericana de Obama*

El futuro de las relaciones con América Latina está marcado por importantes desafíos internacionales vinculados a la inseguridad ciudadana y el narcotráfico, a las relaciones comerciales, a la desigualdad social y a la debilidad institucional. Si bien ya se han adoptado algunas medidas en relación con la política hemisférica todavía es pronto para trazar las líneas maestras de la gestión de Administración Obama aunque es cada vez más visible la importancia que se le está dando al tema. Ya se van conociendo algunos nombres del equipo hemisférico, comenzando por Shannon, aunque aún no se sabe si permanecerá en el cargo. En caso de ser reemplazado, Arturo Valenzuela es uno de los mejor colocados para sucederle. Dan Restrepo, que durante la campaña se ocupó de América Latina, ha sido nombrado en el Consejo de Seguridad, Nancy Lee es la nueva subsecretaria adjunta para el Hemisferio Occidental en el Tesoro y Frank Mora, de origen cubano y muy moderado, fue designado para ocuparse de la región en el Pentágono. Durante la campaña presidencial, Obama insinuó en algunas ocasiones que restablecería la figura del "Enviado especial de la Casa Blanca para América Latina". Si bien el presidente ya ha nombrado a varios enviados especiales para otras partes del mundo, mostrando su interés por dotar a la diplomacia de un protagonismo mayor que en el pasado, todavía no se ha concretado nada en este campo.

Si bien la secretaria de Estado, Hillary Clinton, ha ido poniendo sobre la mesa ciertos puntos esenciales de lo que será su política sobre la región, especialmente en relación a los países más conflictivos (Venezuela, Bolivia, Nicaragua), sobre la mayoría de los puntos de la agenda aún no hay propuestas claras. Sin embargo, sus viajes a México,

Haití y República Dominicana han ido desbrozando algo más el terreno. Como se preveía, también Obama puso de relieve en Trinidad algunas claves relacionadas con temas polémicos (Cuba, Venezuela, narcotráfico, migraciones, política comercial y migratoria, seguridad energética, promoción de la democracia), aunque sin dar demasiadas precisiones. Pese a ello, en la reunión entre Obama y Lula, en Washington, se abordaron algunas de las cuestiones más espinosas.

En los primeros meses de gestión el énfasis ha sido puesto en la preparación de la Cumbre. Y no sólo por la Administración, sino también por algunos *think tanks* de Estados Unidos<sup>3</sup>. En el mes previo a la Cumbre, y con el objeto de preparar su contenido y garantizar el desarrollo de algunos puntos, ha habido una verdadera ofensiva diplomática de los más altos representantes del gobierno. El presidente Obama recibió a Lula en la Casa Blanca, el vicepresidente Joe Biden viajó a Chile y Costa Rica. En Chile asistió a Cumbre de Líderes Progresistas, 27 y el 28 de marzo, donde se vio con Michelle Bachelet, Lula, Tabaré Vázquez y Cristina Kirchner. Por su parte, Hillary Clinton y Janet Napolitano, secretaria de Seguridad Nacional, visitaron a Felipe Calderón a finales de marzo para hablar de la "nueva política" hacia México en el tema de la lucha contra el narcotráfico, que se complementaría con el despliegue de algunos efectivos de Estados Unidos en la frontera.

También el Congreso se ha implicado en el tema, a tal punto que la presidenta del Congreso lamentó la reducción de fondos para la Iniciativa Mérida y anunció el envío de una comisión parlamentaria encabezada por los presidentes de los comités de Inteligencia, de Servicios Armados y de Asuntos Exteriores. Obama, que había recibido a Calderón en Washington antes de su toma de posesión viajó a México en el marco de su presencia en la Cumbre de las Américas. Se trata de otra señal de la importancia que su Administración le está dando al tráfico de estupefacientes.

El narcotráfico y otras formas del crimen organizado se han convertido en una seria amenaza para la gobernabilidad de determinados países de la región. Hasta ahora, Estados Unidos había estado más pendiente del terrorismo internacional, en lo que a su seguridad nacional se refiere, que de fenómenos de este tipo. Sin embargo, la guerra abierta contra el narcotráfico que ha declarado el presidente Felipe Calderón, y que se extiende más allá de la frontera sur de Estados Unidos, está irrumpiendo con fuerza en su propio territorio. Ya no es sólo cuestión de que los precursores para la droga y las potentes y modernas armas con que se abastecen los grupos de sicarios vengan de Estados Unidos, o que su sistema bancario sirva para lavar el dinero de los carteles, sino de que empieza a haber víctimas propias y cada vez más los estados del Sur (Arizona, California, Nuevo México, Tejas) se están convirtiendo en campos de batalla de la guerra entre los distintos grupos. De ahí que el escaso recorrido del intento de satanizar a México convirtiéndolo en "estado fallido", cosa que no es.

A la vista de estas visitas habrá que ver cuánto se implicará el gobierno de Obama en un combate que ya no puede seguir viendo desde la barrera. Por eso es importante ver hacia dónde evolucionará la Iniciativa Mérida, cómo también qué política se seguirá en América Central y la región andina. América Central es cada vez más un terreno a conquistar para los carteles de la droga y esta situación se une a un panorama geopolítico cada vez más complicado. Nicaragua y Honduras se han vinculado al ALBA

---

<sup>3</sup>.- Ver, p.e., los documentos "A Second Chance. U.S. Policy in the Americas" del Inter American Dialogue, Washington, marzo, 2009 o "Rethinking US – Latin American Relations. A Hemispheric Partnership for a Turbulent World", del Brookings Institution, noviembre, 2008.

(Alternativa Bolivariana para las Américas) y están en la órbita del chavismo. En El Salvador el triunfo de Mauricio Funes ha abierto una gran cantidad de incógnitas acerca de hacia dónde evolucionará el equilibrio regional.

La región andina sigue siendo la mayor zona de producción de coca, aunque el interés de la DEA ha disminuido en tanto la mayor parte de lo producido en la región se destina a Europa. Al igual que en el caso centroamericano aquí también encontramos importantes variaciones nacionales. Bolivia, que aspira a la legalización de la hoja de coca y no persigue el sobrecultivo (recuérdese el origen de Evo Morales como líder cocalero), ha expulsado a la DEA de su territorio. Ecuador va a cerrar la base de Manta, utilizada por Estados Unidos para monitorizar el tráfico de estupefacientes y perseguir el narcotráfico. Venezuela hace rato que no coopera. Por el contrario, la relación con Perú, con quien recientemente se ha firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC) es intensa y no hablemos de Colombia. También habrá que ver que futuro tienen las polémicas declaraciones del vicepresidente Francisco Santos, quien señaló que el Plan Colombia es parte del pasado. Si bien la plana mayor del gobierno Uribe las criticó, es posible que en Washington haya otras lecturas y a medio plazo veamos como se podrán producirse cambios importantes en este terreno.

En medio de la crisis, los llamados contra el proteccionismo se hicieron más evidentes. Brasil fue uno de los primeros en protestar cuando se insinuó una política de “compre americano” (*buy american*) por el Congreso americano. Esto se vinculó con un lugar común muy extendido en América Latina: los gobiernos demócratas son más proteccionistas que los republicanos. El tema comercial es importante en la agenda y no sólo porque están pendientes de ratificación por el Congreso los TLC con Colombia y Panamá, sino también algunas otras cuestiones de peso, como el futuro de la Ronda de Doha. Despejados algunos temores iniciales que hablaban de un intento de modificar el TLCAN (TLC de América del Norte), quedan por resolverse las cuestiones más polémicas de los tratados pendientes y de momento no hay señales terminantes.

Más allá de las cuestiones generales ya mencionadas, el énfasis de la política hemisférica se pondrá en las agendas bilaterales. Habrá algunas que cuenten más que otras, como México, Brasil, Colombia, Venezuela, Bolivia y Cuba. Entre las ausencias más destacadas se podría mencionar a Argentina. La presidenta Kirchner sólo recibió una llamada protocolaria de Obama antes de verlo en la reunión del G-20 en Londres. Esta situación revela la intrascendencia creciente de algunos países de la región, encerrados en su caparazón como consecuencia de políticas crecientemente aislacionistas.

En este sentido habrá que ver cómo se manejan las relaciones con los gobiernos de “izquierda”, aunque lo más probable sea un tratamiento matizado, caso a caso, según las distintas realidades nacionales. La cálida recepción otorgada a Lula y la llamada personal de Obama al presidente electo de El Salvador, Mauricio Funes, felicitándolo y ofreciéndole un encuentro durante la Cumbre de Trinidad, son la señal de que habrá tratos diferenciados en función de los mensajes emitidos. Por el contrario, Venezuela y Bolivia son los mejores ejemplos de una relación diferente.

Por distintas cuestiones, el gobierno de Obama ha decidido hacer pasar, en gran medida, sus relaciones con América Latina a través de México y Brasil, y no sólo porque ambos están en el G-20. La relación bilateral entre Estados Unidos y México es muy especial, como ya se ha visto. Básicamente gira en torno a cuestiones de gran envergadura: narcotráfico, inmigración (se habla de casi 10 millones de inmigrantes ilegales mexicanos

en Estados Unidos) y ciertos problemas laborales y medioambientales vinculados con el TLCAN.

El encuentro con Lula sirvió para anunciar el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales con Brasil, que podría plantearse sobre nuevas bases de colaboración, aunque según algunos análisis es posible que más allá de la “química” presidencial no se pasara de lo simbólico<sup>4</sup>. Lula debía elegir entre presentar la agenda bilateral o la regional y optó por esta última. Al presentarse como líder regional y mantener la reunión en el ámbito de lo general ni preparó la Cumbre de Trinidad ni la reunión del G-20 en Londres, y dejó de lado algunas cuestiones importantes de la relación bilateral. Sin embargo, Lula se fue de Washington con la vitola de ser el primer presidente latinoamericano que se reunió con Obama y con su compromiso de una pronta visita a Brasil para trabajar en proyectos conjuntos de I + D en energías renovables.

La relación bilateral pasa por un momento importante, que viene desde la época de Bush. Los intercambios comerciales alcanzan los 54.000 millones de dólares: 26.000 millones de exportaciones a Brasil y 28.000 millones de importaciones. Sin embargo, hay temas pendientes, como el arancel de 54 centavos de dólar por galón de etanol brasileño importado en Estados Unidos, algo difícil de resolver en la actual coyuntura, y la Ronda de Doha. De haber optado por promocionar los intereses brasileños, Lula podía haber ofrecido un tratamiento preferencial en la venta del petróleo a cambio de disminuir el arancel del etanol y mejores condiciones de acceso al mercado norteamericano para el acero, el zumo de naranja y el algodón brasileños.

**Conclusiones:** ¿Cuán nueva va a ser la política de la Administración Obama hacia América Latina? Mucho se habla de esto y se insiste en un tratamiento no paternalista del problema, lo que en si mismo es bueno. Sin embargo, ya en las dos presidencias de Bush, e inclusive antes, se había optado por una política de no ingerencia, o de menor ingerencia, en la región, lo que no significaba el abandono de la misma. De este modo se puede ver el gran contraste de lo actuado en la última década del siglo XX y la primera del XXI con las de 1960 y 1970. Mientras las últimas se caracterizaron por el respaldo dado a las dictaduras militares, en las primeras se mostró la prescindencia frente al llamado “giro a la izquierda”.

Esta es la línea de acción frente a los importantes cambios políticos que se están produciendo en la región. Ahora bien, estos mismos cambios están mostrando la existencia de fuertes contradicciones entre los países, cuando no un aumento de la conflictividad bilateral, lo que hace cada vez más difícil seguir contando con una política global hemisférica. Estados Unidos era, con España, de los pocos países en tener una política para el conjunto de la región. En este sentido asistiremos a una potenciación de las relaciones bilaterales, cada una de ellas con su propia agenda. También, y por motivos diferentes, se priorizará la relación con las dos grandes potencias regionales, México y Brasil.

Probablemente, como se ha visto en la Cumbre de Trinidad y Tobago, el perfil del nuevo presidente de Estados Unidos permita un mayor lugar para el diálogo en la resolución de algunos conflictos antiguos y no tan antiguos, como los de Cuba y Venezuela. Pero, para

---

<sup>4</sup>.- Paul Isbell, “Obama recibe a Lula en la Casa Blanca”, en [http://www.infolatam.com/entrada/obama\\_recibe\\_a\\_lula\\_en\\_la\\_casa\\_blanca-13004.html](http://www.infolatam.com/entrada/obama_recibe_a_lula_en_la_casa_blanca-13004.html).



que el diálogo avance es necesario un mayor compromiso de las contrapartes y, sobre todo, una mayor clarificación de los gobiernos latinoamericanos de lo que esperan del gobierno de Washington. En líneas generales esto sigue siendo una tarea pendiente y dificulta avanzar en la búsqueda de soluciones compartidas para problemas comunes.

*Investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano y catedrático de Historia de América de la UNED*