

De la gestión de Obama sobre Latinoamérica sólo destaca Cuba

Emili J. Blasco | Periodista, ex corresponsal en Washington, Londres y Berlín
@ejBlasco 

Tema

A pocos meses de las elecciones presidenciales estadounidenses, es hora de balances sobre la era Obama. ¿Qué juicio cabe hacer sobre la política de la Casa Blanca hacia Latinoamérica en estos últimos ocho años?

Resumen

Los ocho años de presidencia de Barack Obama dejan como una de sus principales señas el restablecimiento de la normalidad diplomática entre EEUU y Cuba. Es uno de los hechos más significativos en política exterior de la Administración saliente y el más notorio referido a Latinoamérica. Sin embargo, ese importante legado contrasta con el poco interés mostrado en estos años por la Casa Blanca hacia el resto del hemisferio occidental. Ciertamente Washington ha puesto en marcha algunas iniciativas, como la ayuda a Centroamérica para reducir la llegada de inmigrantes irregulares a EEUU y el auxilio al Caribe para buscar alternativas energéticas que reduzcan su gran dependencia del petróleo, pero las preocupaciones internacionales de Washington han estado claramente en otras regiones. EEUU ha perdido peso económico en América Latina, donde China ha ganado espacio y se ha convertido en primer socio comercial de varios países. Es probable que la próxima Administración estadounidense –demócrata o republicana– aumente las vinculaciones con el resto del continente: no porque falten problemas en otras partes del mundo que absorban la atención prioritaria de la Casa Blanca, sino porque el previsible mayor pragmatismo político y económico latinoamericano de la próxima década facilitará la interacción norte-sur.

Análisis

A la hora de un balance de la gestión de Barack Obama entre 2009 y 2016, dos asuntos sobresalen especialmente en su presidencia: un temprano hito en el ámbito doméstico (la reforma del seguro médico) y un postrer logro diplomático en el exterior (el acuerdo nuclear con Teherán y el “deshielo” con La Habana), amén del cumplimiento de una promesa a lo largo de ambos mandatos (retirada de las tropas desplegadas en Irak y Afganistán). El *Obamacare* ha tardado en consolidarse más de lo previsto, y en Oriente Medio ha habido de momento un regreso de tropas. También los acuerdos con iraníes y cubanos demorarán en ofrecer sus resultados: el éxito en el caso nuclear solo podrá proclamarse completamente si durante el tiempo pactado Irán no accede a la bomba atómica; en el caso de Cuba las líneas rojas no son tan nítidas, pero la perpetuación de la dictadura en sus actuales términos durante otro decenio señalaría un fracaso de la Casa Blanca. Obama confía –es una apuesta– en que sus medidas reactiven la

sociedad civil en ambos países y sean los propios ciudadanos los que fueren un cambio democrático.

Obama puede colocar muy alto en su hoja de servicios la apertura de relaciones con Cuba, tras 60 años de ruptura, cuando las prioridades manifiestas de su Administración estaban en otras regiones del mundo. Llegado a la presidencia con la promesa de terminar las guerras abiertas, se centró desde el principio en Oriente Medio, área de la que ya no retiraría el foco porque las primaveras árabes, la guerra civil de Siria y el conflicto con el ISIS requerirían una permanente respuesta de Washington. Cuando la Casa Blanca quiso redirigir su atención, habló del *reset* con Rusia (hasta que el retorno de Vladimir Putin al Kremlin trajo nuevas preocupaciones) y especialmente del *pivot* hacia Asia (el importante Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica es una consecuencia). Además, Obama también ha tenido que atender la consolidación de China como “la otra” potencia. En ese mapamundi Latinoamérica no ha figurado.

Desinterés por la región

La seguridad es el nervio que moviliza primariamente a EEUU. Dado que el resto de países del hemisferio occidental no suponen ningún riesgo para la seguridad estadounidense ni para sus principales intereses, tradicionalmente en Washington falta una política articulada para la región. De lo poco que se ha ocupado el Congreso estadounidense sobre Latinoamérica en los últimos ocho años ha sido de la amenaza que podía suponer en varios países del continente la activa presencia del Irán del presidente Ahmadineyad –y Hezbolá de su mano–, especialmente en Venezuela. Pero incluso en esas ocasiones todo obedecía más a una denuncia preventiva que a un peligro en ciernes, por lo que la presión política no condujo a ninguna prioridad estratégica.

Obama ha mirado al sur menos que su predecesor. George W. Bush hizo 18 visitas a países de la región (seis a México; dos a Perú, Colombia y Brasil; y una a El Salvador, Chile, Argentina, Panamá, Uruguay y Guatemala), mientras que Obama ha realizado 13 (cinco a México; y uno a Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tobago; a ellas habrá que añadir la prevista a Perú a finales de 2016). El número de visitas de Obama no es bajo si se compara con otras presidencias (empata con Bill Clinton); lo que destaca, en cambio, es la actividad de George W. Bush. El presidente republicano hizo una apuesta por las relaciones comerciales con los vecinos hemisféricos: de los tratados de libre comercio (TLC) existentes entre EEUU y 11 países latinoamericanos, en la presidencia de Bush se firmaron todos menos el primero, el alcanzado en 1992 con México (en el marco del TLCAN, que incluye a Canadá) y el último, el cerrado con Colombia, que si bien fue concluido con Obama en la Casa Blanca, fue impulsado y negociado por la Administración Bush.

Ante un entorno político latinoamericano no favorable para EEUU –el bolivarianismo creció y comenzó a expandirse durante su presidencia–, Bush optó por una agenda comercial activa. Pero la Administración Obama, renuente inicialmente a nuevos TLC (luego corregiría su actitud para aplicarse en el TPP y el TTIP, con Asia y Europa, respectivamente), no tuvo una actividad alternativa en la que buscar una mayor implicación con la región. La emergencia económica de China, en ese contexto, ha

hecho que EEUU ya no sea el principal socio comercial de todos los países latinoamericanos (Cuba era un caso aparte). A lo largo de los ocho años de la era Obama, China se ha convertido en el mayor referente comercial de Chile, Brasil, Perú, Argentina y Uruguay (también de Paraguay si sólo se tienen en cuenta las importaciones). En la mayoría del resto de países, China ya ocupa el segundo lugar, en algunos casos muy cerca de EEUU. Puede que ese avance quede paralizado por la reciente ralentización del crecimiento económico chino, que está afectando seriamente a los grandes exportadores de materias primas; en cualquier caso, Pekín ha logrado afianzar un pie en lo que se consideraba el patio trasero de Washington.

Comienzo esperanzador, rápido desencanto

Durante su campaña electoral de 2008, Obama habló de “cuatro pilares” sobre los que quería basar la **cooperación de EEUU con América Latina**: (1) el desarrollo económico y la inclusión social; (2) la seguridad ciudadana; (3), el buen gobierno; y (4) el fortalecimiento de las instituciones democráticas. A los tres meses de instalarse en la Casa Blanca, el nuevo presidente acudió a la Cumbre de las Américas celebrada en abril de 2009 en Trinidad y Tobago. Allí expresó su compromiso a un trato de igualdad entre EEUU y sus vecinos de hemisferio y su apuesta por el multilateralismo. Quiriendo contrastar la presidencia de Bush, Obama dio por terminado el clima de confrontación política, al que había contribuido cierta demagogia latinoamericana por la invasión de Irak y el criticado belicismo neoconservador estadounidense. Frente a la fuerte retórica contra Hugo Chávez de la Administración Bush, Obama simbolizó su disposición a un nuevo comienzo reuniéndose con el presidente venezolano antes de abandonar el encuentro de Trinidad y Tobago. Poco después, en junio de 2009, EEUU aceptó en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) rechazar la resolución de 1962 que suspendía a Cuba como miembro, si bien su regreso se hacía depender de que el régimen castrista aceptase la Carta Democrática Interamericana, algo que aún no ha sucedido.

Como en otros aspectos de su presidencia, Obama ha ido más lejos con sus palabras que con sus hechos. Ya lo constató a finales de 2010 Luis Inácio “Lula” da Silva al dejar la jefatura de Estado brasileña: “La relación [entre EEUU y América Latina] cambió poco. La verdad es que no ha cambiado nada y veo eso con tristeza”. ¿Qué había ocurrido para que, sólo año y medio después de los parabienes de recibimiento, un líder de la izquierda latinoamericana emitiera ese juicio negativo sobre la gestión de Obama? En junio de 2009 había tenido lugar la destitución de Manuel Zelaya como presidente de Honduras, empujado por la asamblea legislativa y el ejército. Contra el consenso en la OEA, Washington reconoció el resultado de las subsiguientes elecciones presidenciales. Tampoco había habido tributo al multilateralismo cuando EEUU y Colombia anunciaron en agosto de 2009 un acuerdo por el que el Pentágono tendría acceso a bases militares colombianas. Eso enojó sobre todo a los gobiernos de Venezuela y Brasil.

El rápido desencanto también fue de parte estadounidense. Entre las prioridades iniciales de Obama hacia el sur estaba **México**. Ambos países estrecharon la colaboración contra la violencia generada por los cárteles de droga, pero la insistencia de Felipe Calderón, que fue presidente mexicano durante todo el primer mandato de

Obama, en medidas policiales y la falta de avances producidos por estas llevaron a la Casa Blanca a una frustración que redujo el interés. Al enfriamiento también contribuyó la admisión estadounidense de falta de control en el flujo transfronterizo de armas destinadas a los cárteles (la polémica operación Rápido y Furioso). La llegada de Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012 a la presidencia mexicana permitió un nuevo comienzo de las relaciones en el arranque del segundo mandato de Obama. El menor acento en asuntos policiales y la apuesta por una ambiciosa agenda de reformas crearon expectación en Washington. Pero el estancamiento en la puesta en marcha de medidas liberalizadoras, por lado mexicano, y la irresolución de la reforma migratoria, por lado estadounidense (la mitad de los 11 millones de inmigrantes ilegales al norte de Río Grande/Bravo proceden de México), volvieron a restar atención mutua.

Muestra de la desconexión entre EEUU y América Latina fue la constitución en diciembre de 2011 de la **Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)**: una organización con los mismos miembros que la OEA, con la exclusión de EEUU y Canadá. Surgió con el impulso de los países del ALBA, de México y de Brasil, nación que pasaba a ser la principal potencia del nuevo foro regional. Parcialmente simbolizaba el creciente rechazo de Brasilia hacia la Administración Obama, gestado en algunas desavenencias: la mediación que en mayo de 2010 hizo Brasil, junto con Turquía, para un acuerdo de intercambio de combustible nuclear que desbloqueara la crisis por el programa atómico de Irán, que desagradó a Washington, o la mayor inclinación hacia la India que hacia Brasil de EEUU en su apoyo para un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. La discordia tuvo su momento de mayor fricción con la suspensión del viaje oficial de la presidenta Dilma Rousseff a Washington a finales de 2013 en protesta por las escuchas de que había sido objeto por parte de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) estadounidense.

También en 2011 entró en vigor la **Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)**, en la que especialmente Venezuela y Argentina contribuyeron a dotar de un tono antiestadounidense. Si en general la Casa Blanca ignoró a la Casa Rosada, esta presentó el litigio judicial en EEUU sobre los bonos de deuda argentinos como una agresión imperialista. Aunque varios países del ALBA se sumaron a la retórica “antiyanqui”, Washington procuró mantener un clima de cooperación con Ecuador y Bolivia, y desde luego con Nicaragua, que moduló más su posición.

Iniciativas para Centroamérica y Caribe

Como reacción ante algunos de los problemas surgidos en la región, la Administración Obama elaboró dos planes. Uno fue el acuerdo con los países integrantes del llamado Triángulo Norte centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras) para intentar resolver la crisis de mediados de 2014 provocada por la entrada en EEUU de miles de menores no acompañados de sus padres. Washington comprometió 100 millones de dólares para ayudar a esos países a reacomodar a los niños que fueran devueltos y a mitigar las causas de su marcha (violencia y pobreza). El plan se insertó en otro más amplio –Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI)– que venía de los últimos meses de la presidencia de Bush y que Obama reformó en 2010 con el fin de que la dotación para la lucha contra el narcotráfico en toda Centroamérica tuviera

aspectos más diversificados, no solo los policiales (desde 2008 el Congreso estadounidense ha destinado 1.200 millones de dólares al CARSI).

Como modo de hacer frente a la activa influencia de Venezuela en el Caribe, EEUU acabó articulando la [Iniciativa de Seguridad Energética para el Caribe \(CESI\)](#). En su lanzamiento, celebrado en Washington en enero de 2015 con un primer encuentro intergubernamental, el vicepresidente Joe Biden fue explícito sobre el verdadero objetivo estadounidense: “terminar con la dependencia que ustedes aún tienen del suministro de un solo país”. Mediante envíos de petróleo en condiciones muy favorables, a través del programa Petrocaribe, Venezuela se había asegurado durante años la mayoría de votos en el seno de la OEA y en otros organismos multilaterales cuando se debatían asuntos controvertidos que afectaban a los intereses del gobierno chavista (controlaba así al menos una veintena de los 35 votos posibles). La iniciativa de EEUU está dirigida a procurar una diversificación de fuentes de energía de las islas caribeñas, incluyendo renovables y plantas para la recepción de gas licuado.

La presidencia de Obama, por otra parte, ha arropado el [proceso de paz en Colombia](#). La solución al histórico conflicto colombiano ha sido un tema de interés para las últimas administraciones estadounidenses, sobre todo desde el lanzamiento del Plan Colombia en la era Clinton. Un momento decisivo para Washington está por llegar con los acuerdos que cierren la guerrilla y el gobierno colombiano, pues requeriría que EEUU retire a las FARC de su lista de grupos terroristas y suspenda las órdenes de captura contra sus dirigentes por narcotráfico.

Venezuela y Cuba

La evolución de la situación venezolana ha sido la que más ha tensado la diplomacia estadounidense en relación a América Latina. Hasta mediados del segundo mandato de Obama, la Casa Blanca prefirió una actitud formalmente pasiva, y el Departamento de Estado, primero con Hillary Clinton y luego con John Kerry, siguió con disciplina la instrucción de no enzarzarse en descalificaciones con Hugo Chávez.

A medida que se acentuó el colapso de Venezuela, Washington se vio obligado a levantar la voz. Así, salió al paso de las denuncias de fraude electoral en las presidenciales de 2013 y de la represión de las protestas callejeras registradas en 2014, pidiendo que se respetaran las garantías democráticas. Con todo, la Casa Blanca tardó en adoptar medidas.

La razón de esas reticencias pudo estar en el deseo de no perjudicar las negociaciones secretas que se mantenían con Cuba. Justo al día siguiente de que Obama y Raúl Castro anunciaran su decisión de restablecer relaciones diplomáticas el presidente norteamericano procedió a firmar la legislación bipartidista aprobada un tiempo antes en el Congreso para establecer sanciones contra individuos responsables de la vulneración de los derechos humanos en Venezuela. Eso se concretó en marzo de 2015 con un decreto que establecía medidas contra varios altos cargos militares, policiales y judiciales especialmente significados en la represión del año anterior. Desde ese momento, Washington ha aflojado y estirado la cuerda alternativamente según ha considerado más eficaz abrir cauces de diálogo (por ejemplo, aplazando posiblemente

la imputación de algún alto dirigente por narcotráfico) o forzar la presión sobre el gobierno de Maduro (exigiendo por canales traseros que se respetaran los resultados de las legislativas de diciembre de 2015).

El acuerdo con La Habana ha dado ciertamente a Washington un cauce para intentar prevenir una explosión sangrienta de la crisis venezolana. De hecho, el restablecimiento de las relaciones con Cuba tenía para la Administración Obama el gran objetivo estratégico de lograr que EEUU sea aceptado con normalidad por sus vecinos, lo que debiera darle más influencia. “Nuestro giro en la política hacia Cuba tiene el potencial de acabar un legado de desconfianza en nuestro hemisferio”, dijo el presidente en su discurso del estado de la Unión de 2015.

Probablemente sea ingenuo pensar que el hegemón del norte vaya a dejar de ser visto como tal por sus interlocutores americanos, pues siempre habrá un discurso antiimperialista y anticapitalista con posibilidades de impregnar la percepción latinoamericana hacia EEUU. El éxito de la apertura hacia Cuba deberá medirse más bien por los cambios políticos que propicie en el régimen castrista. Por de pronto, el gobierno cubano no ha dado muestras, siquiera simbólicas, de estar dispuesto a cejar en su persecución de la oposición.

El año y medio de negociaciones secretas entre La Habana y Washington, con mediación del Vaticano, se centró en un canje de presos. Luego, en una agenda pública de encuentros, se despejaron las cuestiones técnicas para la reapertura de las embajadas en verano de 2015. A partir de ahí han seguido las conversaciones sobre asuntos bilaterales. Ante la negativa del Congreso de eliminar el embargo comercial que EEUU aplica a la isla desde 1960, la Casa Blanca está dictando medidas que, sin poder derogarlo, lo están socavando. Obama ha destacado el sinsentido de una política de embargo que en 50 años no ha dado el resultado buscado. Las encuestas avalan el deseo de los estadounidenses de una normalización de relaciones con Cuba, aunque está por ver cuál sería la reacción ante una visita del presidente a La Habana si el gobierno cubano no ofrece ninguna concesión sobre derechos civiles.

Próxima presidencia

El embargo a Cuba será una de las cuestiones que diferenciará a los candidatos demócrata y republicano en la carrera presidencial de 2016, si bien la política exterior difícilmente centrará la campaña. Los principales aspirantes republicanos han mostrado en las primarias su oposición a premiar al castrismo sin arrancar ningún gran compromiso a cambio, mientras que los demócratas están de acuerdo con los pasos dados por Obama. La próxima Administración seguirá sujeta a un Congreso en el que continuará imperando la negativa a intercambios comerciales plenos con Cuba, aunque quizá no por mucho tiempo, pues entre los congresistas republicanos también se está extendiendo el criterio de que el embargo es una herramienta del pasado. En cualquier caso, que el debate se prolongue no será obstáculo para que el proceso abierto siga generando una dinámica de interrelación.

La presidencia estadounidense que se inaugurará en enero de 2017 tendrá probablemente mayor interacción con Latinoamérica que las inmediatamente

precedentes, aunque siga teniendo sus prioridades estratégicas en otros lugares. Terminada una década dorada en la economía de la región (2004-2014), el mayor esfuerzo que deberán poner todos los países para lograr ingresos llevará previsiblemente a un cierto pragmatismo político (el populismo vociferante hacia EEUU perderá peso o al menos moderará su tono) y a un intento de aprovechar mejor las posibilidades de contactos comerciales (EEUU estará en condiciones de pujar por mercados que en los últimos años se han orientado hacia China).

Solo el cambio presidencial en Argentina –más el inevitable hundimiento del chavismo en Venezuela– y la puesta en marcha del TPP (ya firmado por México, Perú y Chile, y al que tienen intención de unirse Colombia y Costa Rica) auguran un mayor compromiso norte-sur. La intensificación de relaciones Cuba-EEUU y el compromiso de este último país con la paz que debe quedar asegurada en Colombia contribuirán a esa dinámica. También ayudaría a ese mejor clima una reforma migratoria en EEUU, algo que dejada atrás la toxicidad de la confrontación Obama-republicanos puede abrirse camino los próximos años (no sería fácil con Trump como presidente).

Conclusión

La presidencia de Barack Obama pasará a la historia, entre otros asuntos, por haber restablecido las relaciones diplomáticas entre EEUU y Cuba, poniendo fin a más de medio siglo de ruptura. Que sea también recordada como la que propició, con esa decisión, la transformación política de Cuba dependerá de lo que ocurra en la isla a medio plazo. Es el único logro especial de Obama en Latinoamérica, región a la que apenas ha dedicado atención. La poca dedicación se ha centrado, en cualquier caso, en América Central y el Caribe (evaluación de la crisis en Venezuela, seguimiento del proceso de paz de Colombia, interés en las reformas de México, ayuda al Triángulo Norte en materia emigratoria y diseño energético para las Antillas), mientras que ha habido un completo olvido de la América más meridional (frecuentes desencuentros con Brasil e ignorancia hacia la Argentina de Kirchner). El caso venezolano es sintomático de un presidente reacio a dejarse arrastrar hacia conflictos: las reticencias durante mucho tiempo de la Casa Blanca a pronunciamientos más asertivos pueden haber evitado una escalada de tensión con Caracas, pero también han dejado sin liderazgo la mayor presión internacional que podía haberse ejercido.