

¿Una nueva relación entre el gobierno de Obama y el Caribe?

ANTHONY T. BRYAN

La v Cumbre de las Américas demostró la decisión del gobierno de Barack Obama de cambiar la perspectiva de las relaciones de su país con América Latina y el Caribe. Sin embargo, no hay que esperar cambios abruptos de un presidente que debe enfrentar problemas graves, como la crisis mundial y los conflictos en Oriente Medio. En cuanto a los países del Caribe, el nuevo gobierno estadounidense probablemente se focalizará en algunos casos, como Cuba o Haití, y en temas prioritarios, como las migraciones, el control del crimen organizado o la regulación de las jurisdicciones financieras *offshore*. El artículo asegura que no habrá milagros en el corto plazo, aunque tal vez sí un enfoque más estructurado por parte de Washington.

La presencia de Barack Obama en la v Cumbre de las Américas realizada en Puerto España, Trinidad y Tobago, del 17 al 19 de abril, constituyó su primera visita oficial a una nación caribeña y su primera reunión con los 34 gobernantes de América Latina y el Caribe (con excepción de Cuba).

La I Cumbre de las Américas, convocada en 1994 por el presidente Bill Clinton en Miami, fue casi una celebración del potencial del hemisferio occidental. Todos los países participantes acordaron negociar un tratado de libre comercio hemisférico para 2005 y se comprometieron a fortalecer

Anthony T. Bryan: nació en Trinidad y Tobago, ha sido catedrático de la Universidad de las Antillas y docente en la Universidad de Texas-Austin, la Universidad de Indiana-Bloomington y la Universidad de Rhode Island. Es autor y editor de una docena de libros y numerosos artículos sobre temas del Caribe y América Latina. Actualmente es investigador senior asociado del Programa de las Américas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (csis, por sus siglas en inglés), Washington, DC, y Profesor Emérito de la Universidad de Miami.

Palabras claves: relaciones internacionales, comercio, seguridad, Estados Unidos, Caribe.

Nota: traducción de Silvina Cucchi.

los esfuerzos colectivos para proteger la democracia.

El clima global y regional que rodeó la v Cumbre, casi 15 años más tarde, fue muy distinto. La recesión mundial, un desempleo abrumador, la brusca fluctuación de los precios de los *commodities*, la incapacidad de muchos países para controlar el desenfrenado crimen transnacional y garantizar la seguridad pública, y un deterioro del ambiente que se acelera rápidamente, son la norma.

La realidad diplomática y política americana también es diferente. En primer lugar, el libre comercio ya no es un «mantra» para los países del continente. Las negociaciones para conformar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) colapsaron en 2004, durante la reunión de ministros de Comercio realizada en Miami, y quedaron definitivamente sepultadas en 2005, en la iv Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina. En segundo lugar, si bien es cierto que hoy EEUU es menos importante para la economía de muchos de los países latinoamericanos más relevantes y ha perdido capacidad para influir en las decisiones de la región, también es verdad que la crisis económica global vuelve mucho más necesaria la cooperación interamericana. En tercer lugar, hoy EEUU tiene un presidente admirado: durante la Cumbre en Puerto España, Obama concentró la atención en su propuesta de avanzar

hacia una nueva era de cooperación con la región. El tema elegido para la Cumbre, «Asegurar el futuro de los ciudadanos promoviendo la prosperidad humana, la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental», es un punto de partida adecuado desde el cual negociar una agenda consensual para América.

La Cumbre fue la primera oportunidad colectiva para que los gobernantes de América Latina y el Caribe (con excepción de Cuba) dialogaran con el nuevo presidente de EEUU. El hecho de que el encuentro se haya realizado en Trinidad y Tobago fue muy importante para este país. Si bien los problemas diplomáticos y de seguridad asociados a la Cumbre pueden resultar enormes para un país tan pequeño, Trinidad y Tobago hizo algo más que simplemente proveer un lugar de reunión. Junto con la Organización de Estados Americanos (OEA), asumió el liderazgo y se apropió del proceso. El éxito de la Cumbre fue en gran medida resultado de los esfuerzos de esta pequeña pero próspera nación caribeña, con una población de 1.300.000 habitantes, que ha contribuido a rescatar las conferencias interamericanas.

■ Un breve análisis de la Cumbre

En sus diálogos con los presidentes y jefes de Estado reunidos en la Cumbre, Obama obtuvo un gran éxito en la disminución de las actitudes hostiles de

los mandatarios de Venezuela y otros países enfrentados con EEUU. El presidente estadounidense se manifestó incluso dispuesto a conversar con Hugo Chávez y tal vez a avanzar en una distensión de las relaciones entre ambos países, algo que la mayor parte de América Latina celebra pero que en EEUU genera resistencia.

Con respecto a la crisis económica mundial, Obama defendió públicamente las iniciativas para ayudar a los países de América Latina y el Caribe y otras naciones en desarrollo, básicamente a través de un aumento inmediato de los recursos de los que disponen el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos multilaterales. Como parte de esta iniciativa, mencionó el fortalecimiento del capital del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Durante la Cumbre, Obama habló de un «nuevo comienzo» en las relaciones entre EEUU y Cuba. Esto incluyó el anuncio de una serie de medidas largamente esperadas: el fin de las restricciones a las visitas de los cubanoamericanos a la isla, el levantamiento del límite máximo para las remesas y la autorización a las empresas de telecomunicaciones estadounidenses para operar en Cuba. Este tema se convirtió en uno de los ejes de la Cumbre. Los presidentes latinoamericanos y caribeños criticaron la exclusión de ese país de la OEA y otras organizaciones multilaterales. Además,

instaron a poner fin a las casi cinco décadas de bloqueo económico estadounidense. Sin embargo, a pesar de los fuertes argumentos, Obama no se comprometió a terminar con el embargo.

No faltaron temas polémicos y hubo muchas diferencias respecto de la declaración final. El primer ministro de Trinidad y Tobago, Patrick Manning, anfitrión y presidente de la Cumbre, fue el único en firmar la declaración, en representación de todos los mandatarios presentes. Si bien los presidentes habían alcanzado un consenso respecto a la mayor parte del contenido del documento, algunas opiniones divergentes impidieron la unanimidad.

En efecto, ya antes de la Cumbre, los líderes de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), en particular los de Venezuela, Bolivia y Nicaragua, manifestaron críticas abiertas al borrador y anunciaron que no lo firmarían. Objetaban ciertos párrafos del documento que atribuían a la OEA la autoridad para supervisar las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la democracia en el hemisferio. Pero también otros presidentes objetaron que la declaración, cuyo borrador había sido redactado el año pasado, no tomara en consideración la grave crisis financiera y, en particular, los resultados de la reciente reunión del G-20 en Londres.

En las sesiones privadas, donde se tomaron las principales decisiones, los presidentes se concentraron en unos pocos temas prioritarios. La crisis económica mundial recibió mucha atención. En respuesta a esta situación, Obama afirmó que EEUU pondría a disposición un Fondo para el Crecimiento con Microfinanciación de us\$ 100 millones para todos los países del hemisferio. Los presidentes de América Latina y el Caribe fueron más lejos: recordaron que el G-20 acordó conceder cientos de miles de millones de dólares al FMI, y propusieron que una parte de esos fondos se destinaran a la recapitalización del BID, principal fuente de fondos para el desarrollo en la región.

Los presidentes también dieron importancia a los temas energéticos y el cambio climático y acordaron que los gobiernos implementarán acciones para lograr una mejor utilización de las materias primas y los recursos energéticos del hemisferio, mientras se desarrollan formas alternativas de energía. Los presidentes de la Comunidad del Caribe (Caricom) abordaron en forma separada los problemas del cambio climático en la región caribeña durante una reunión con Obama, en la que se trató una amplia gama de cuestiones. Durante este encuentro, el presidente estadounidense anunció que iniciaría un diálogo con los países de la Caricom y República Dominicana con el objeto de desarrollar una

estrategia de seguridad conjunta, que podría incluir una mayor asistencia financiera y técnica para enfrentar problemas comunes como el crimen transnacional, el tráfico ilegal y la seguridad marítima y aérea. Además, se comprometió a reunirse en el transcurso de este año con los jefes de gobierno del Caribe para ampliar las discusiones acerca de temas de interés común. En su declaración final, Obama aseguró que su gobierno implementaría acciones para detener el flujo ilegal de armas hacia América Latina y el Caribe y reducir la demanda de drogas por parte de EEUU. Tanto el presidente estadounidense como su secretaria de Estado, Hillary Rodham Clinton, habían anticipado estas medidas durante una visita a México.

Por su parte, los presidentes centroamericanos enfatizaron los problemas relacionados con la inmigración, señalando que 12 millones de ciudadanos centroamericanos continúan viviendo «ilegalmente» en EEUU. Se quejaron de que los esfuerzos por reformar el sistema, de modo de garantizar a algunos inmigrantes el derecho de permanencia mientras otros son obligados a regresar a sus países de origen para volver a solicitar el ingreso, no están funcionando. En respuesta, Obama prometió reformas migratorias en un futuro próximo.

Pero ¿qué sucederá después de la Cumbre? Si bien Obama, el primer

presidente afroamericano de EEUU, goza de popularidad en todo el mundo, y especialmente en el Caribe, esperar algún cambio drástico en las relaciones entre esta región y EEUU parece demasiado optimista. La simpatía que despierta Obama en República Dominicana, Haití, los países de la Caricom e incluso en Cuba no significa necesariamente que los vínculos entre EEUU y el Caribe naveguen en aguas tranquilas. En la próxima década se desarrollarán algunos procesos mundiales y regionales que tendrán consecuencias significativas de largo plazo para América Latina y el Caribe y que impactarán en las relaciones de la región con EEUU.

■ La realidad global

El orden mundial está cambiando. Empujado por la crisis, el centro del poder económico se está alejando gradualmente del mundo desarrollado, de manera cada vez más acelerada. Lo mismo sucede con las relaciones globales y el ejercicio del poder político. A medida que países como la India y Brasil (que integran el grupo BRIC junto con China y Rusia) se vuelven más prósperos, sus opiniones resultan más importantes para la toma de decisiones económicas internacionales y para la definición de la geopolítica global. Lo mismo sucederá con otros países en desarrollo.

Por otro lado, los inmensos fondos soberanos de inversión de Oriente

Medio y Asia consideran en qué países desean invertir en industrias, bonos y divisas, lo que puede influir en mayores divisiones mundiales, pero también promover nuevas alianzas. La realidad global está en un proceso de transformación.

■ La realidad del hemisferio occidental

El gobierno de EEUU ya no tiene la influencia ni el peso político de los que gozaba durante los siglos XIX y XX en el hemisferio occidental. La intervención hegemónica estadounidense en la región fue frecuente desde la Segunda Guerra Mundial. Esto incluyó el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954, la invasión de Bahía de Cochinos en 1961, la invasión a República Dominicana en 1965 y el escándalo Irán-Contra de 1983-1988. Pero estas incursiones anticomunistas perdieron relevancia una vez que la Unión Soviética dejó de existir.

Entre 2000 y 2008, durante los ocho años de gobierno de George W. Bush, EEUU desatendió la región. Su preocupación por otras áreas del planeta facilitó que las naciones latinoamericanas y caribeñas diversificaran y expandieran enormemente sus vínculos comerciales, de inversión, diplomáticos y, en algunos casos, de seguridad con potencias no hemisféricas, como China, Rusia, España, la India e Irán.

En este periodo también surgieron potencias regionales como Brasil, y hasta cierto punto Venezuela, que se sumaron como jugadores al escenario mundial e influyeron en la formación de nuevas instituciones regionales y subregionales que excluyen a EEUU. El ALBA, promovida por el presidente venezolano Hugo Chávez, y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), liderada por Brasil, son los ejemplos más importantes de esta tendencia.

El descuido de EEUU tal vez haya tenido su recompensa, ya que los países latinoamericanos y caribeños tuvieron que apoyarse en sus propias instituciones y en su voluntad política, y no tanto en EEUU, para brindar bienes y servicios públicos e implementar soluciones a los problemas de gobernabilidad, crimen organizado y corrupción endémica.

En la actualidad, más allá de la crisis financiera mundial, el tema dominante que define la política estadounidense hacia el hemisferio y hacia el mundo es la seguridad. Esto es comprensible en términos del interés nacional de EEUU. Sin embargo, con excepción del creciente poder de los carteles de la droga en Colombia y en la frontera mexicano-estadounidense, no hay en la región problemas de seguridad política o militar que afecten significativamente a EEUU. Preocupado por la actual crisis financiera global, la recesión interna y una política exterior todavía enfocada en Oriente Medio,

Asia y Rusia, Washington enfrenta serias limitaciones para concentrarse en su propio vecindario y avanzar en los desafíos pendientes en la región.

■ La realidad caribeña

El Caribe también está experimentando su propia metamorfosis. En primer lugar, el interés británico por los países de la Caricom está cambiando: de ser un interés regional amplio en temas de comercio e inversión, seguridad y asistencia para el desarrollo, ha pasado a ser una política enfocada en la estabilidad de largo plazo mediante el impulso al crecimiento liderado por el sector privado, además de la asistencia en defensa. Por otra parte, la acalorada discusión en torno de la firma del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre el Foro del Caribe (Cariforo) y la Unión Europea en 2008, y la desactivación de algunas preferencias arancelarias para los *commodities* caribeños en Europa y la Organización Mundial del Comercio (OMC), fueron señales de que las relaciones con la UE en temas comerciales y asistencia para el desarrollo se estaban volviendo tensas, y de que el proceso de integración regional en el Caribe, orientado a implementar un Mercado y Economía Única del Caribe (MEUC), estaba estancado.

En segundo lugar, al tiempo que se reduce la influencia de Gran Bretaña, España fortalece su presencia en la región. Durante su visita a Trinidad

y Tobago y a Jamaica en febrero de 2009, el rey Juan Carlos habló sobre los lazos históricos que unen a su país con América. Hoy España tiene importantes inversiones en el Caribe en sectores lucrativos, como petróleo y gas natural en Trinidad y Tobago y turismo en Jamaica, Cuba y República Dominicana. El gobierno y las empresas españolas trabajan en estrecha colaboración para apoyar el desarrollo regional caribeño. El rey Juan Carlos también insinuó el deseo de una cooperación más intensa en el área de seguridad y defensa y llamó a profundizar los lazos entre el Caribe hispánico y el anglófono.

En tercer lugar, varias naciones caribeñas han logrado avanzar en sus propios objetivos de desarrollo sin esperar que asociaciones regionales como la Caricom o el Cariforo definan su futuro. Trinidad y Tobago, con un PIB per cápita elevado (us\$ 20.000), amplias reservas de petróleo y gas e industrias petroquímicas y un sector financiero e industrial fuertes, ha manifestado públicamente su objetivo de alcanzar la condición de país desarrollado para el año 2020. También lo ha hecho Barbados, que intenta convertirse en uno de los principales destinos turísticos del mundo y en un centro de servicios financieros avanzados, de modo de alcanzar la condición de país desarrollado para el año 2025. República Dominicana, con una economía amplia y avanzada para el contexto regional, aunque aplastada

por el peso de la pobreza y la desigualdad social, intenta reformarse para producir bienes y servicios para los ricos mercados de EEUU y la UE. Incluso Cuba ha comenzado a expandir sus horizontes a pesar del embargo estadounidense, a través del estrechamiento de las relaciones económicas con China, la India y otros países, con el objetivo de avanzar hacia una economía basada en la producción de servicios.

Los países caribeños como Trinidad y Tobago, Barbados, República Dominicana, Jamaica y Cuba ya han reconocido la necesidad de reformular su política exterior y comercial, ampliar el alcance de su representación diplomática en el mundo y fortalecer la capacidad de atraer inversiones extranjeras. Sin embargo, es posible que otros países del Caribe sigan viviendo en el pasado y no estén preparados para los desafíos del futuro. La cruda realidad es que en una década recibirán menos aportes de asistencia para el desarrollo por parte de sus tradicionales socios europeos, en la medida en que los miembros de la UE aumentan, y tendrán que buscar nuevos socios externos. En síntesis, tendrán que buscar nuevas formas de reposicionarse en América y el mundo.

■ EEUU y la región

Todavía no se ha conformado una nueva perspectiva estadounidense respecto a América Latina y el Caribe. Sin

embargo, en su discurso en la v Cumbre de las Américas, Obama aseguró que estaba dispuesto a escuchar y, finalizado el encuentro, se mostró optimista. «Lo que demostramos aquí es que podemos hacer avances si estamos dispuestos a liberarnos de algunos debates trasnochados y de ideologías antiguas.» Tras la reunión, quedó claro que su gobierno buscará una relación más abierta con el resto del continente, que podría describirse como una nueva sociedad con más énfasis en los temas económicos que en los políticos.

Pero los países de América Latina no deberían esperar milagros del gobierno de Obama. La economía estadounidense atraviesa serias dificultades y el presidente estará preocupado con las cuestiones económicas internas y las relaciones estratégicas apremiantes (en Oriente Medio, India-Paquistán, China, Afganistán, Irán, Iraq y Corea del Norte). En esas circunstancias, es razonable esperar que, en un horizonte de más largo plazo, los países latinoamericanos y del Caribe comiencen a desarrollar nuevas ideas acerca de las relaciones Sur-Sur en cuanto a la economía, la política y la seguridad. Probablemente algunos países americanos se acercarán a Brasil como un eje sudamericano independiente de Washington. Para otros pocos, la Venezuela de Hugo Chávez puede resultar un eje de influencia. Sin embargo, será un eje temporario, ya que la capacidad de Venezuela de

utilizar los recursos energéticos con fines ideológicos y geopolíticos está disminuyendo.

En el caso particular del Caribe, la relación con EEUU es positiva pero tenue. A diferencia de décadas anteriores, en las que la región protestaba por la injerencia estadounidense en sus asuntos internos, en los últimos tiempos la preocupación ha sido el desinterés por parte de Washington. Pero hay temas polémicos, como el futuro de las jurisdicciones financieras *offshore*, las migraciones, la deportación de criminales, la deuda y el comercio, que atraerán la atención estadounidense. Probablemente Washington siga trabajando con los países caribeños en los temas de seguridad regional (tráfico de drogas, crimen organizado y redes criminales transnacionales). Como parte de la «tercera frontera» de EEUU, el Caribe debe participar en una estrategia regional enfocada en estos temas críticos.

Haití sigue siendo una grave preocupación. La supervivencia económica del país pende de un hilo. Seguirá necesitando recursos (60% de su presupuesto, 256,4 millones de dólares en 2009, provendrá de donantes internacionales). También requerirá apoyo para controlar y destruir a las bandas que amenazan la seguridad pública. Se espera que declinen las remesas, equivalentes a 30% del PIB y fuente principal de ingreso para la

mayoría de los haitianos, lo que sumará a 1.100.000 personas que dependen de estos recursos en una pobreza aún más profunda. Una vez más, Haití es una prioridad para EEUU y sus socios en América Latina. De hecho, el primer mandatario extranjero que visitó a la secretaria de Estado de Obama, Hillary Clinton, fue el presidente de Haití, René Préval, en febrero de 2009. En esa ocasión, Préval reconoció la fragilidad de su país y la necesidad de seguir recibiendo asistencia por parte de EEUU, el mayor donante. El gobierno estadounidense también ha impulsado el compromiso con Haití como un problema multilateral. Recientemente, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ban Ki-Moon, viajó a la isla junto con el ex-presidente Clinton para atraer la atención tanto hacia los problemas como hacia las oportunidades que existen allí. El apoyo del sector privado internacional y de la comunidad donante será clave para la recuperación de Haití.

Y, por supuesto, también Cuba estará en la agenda del gobierno de Obama. Como ya se señaló, el presidente estadounidense anunció la anulación de las restricciones para los viajes de los cubano-americanos a la isla y el fin de los límites al envío de dinero a sus familias. Es esperable una ampliación de la hoja de ruta diplomática que continúe con el incremento del comercio de *commodities* agrícolas

entre ambos países y, finalmente, el levantamiento gradual de las sanciones económicas. La lucha por el mantenimiento del embargo es todavía una cuestión emotiva para los legisladores cubano-americanos y para un número importante, pero decreciente, de activistas de línea dura del sur de Florida. Pero dada su apabullante victoria electoral en ese estado, las restricciones políticas internas no serán necesariamente un obstáculo para Obama.

■ Conclusión

El contexto global y regional está cambiando, y también la relación entre el Caribe y EEUU. En el corto plazo, se espera que Washington desarrolle un enfoque más estructurado hacia el Caribe, que quizás demuestre interés en países específicos, como Cuba y Haití, y que incluya compromisos relacionados con la economía global y algunos problemas comunes, como la seguridad energética, el cambio climático y la política comercial, con el objeto de lograr una relación más equilibrada basada en la asociación. Muchas de estas cuestiones han formado parte de la relación entre EEUU y el Caribe en el pasado. El gobierno de Obama seguramente buscará enfrentarlas en el marco más amplio de sus vínculos con América Latina y el Caribe. Para los países caribeños, entonces, probablemente haya llegado el momento de encarar de lleno el diálogo con sus vecinos sudamericanos. ☐