

La Cumbre de las Américas en clave europea

Susanne Gratius
Nils-Sjard Schulz

»» La crisis sigue descolocando las coordenadas convencionales del poder internacional. En la reciente Cumbre de las Américas, celebrada entre los días 17 y 19 de abril en Puerto España (Trinidad y Tobago), Barack Obama se ha convertido en el "amigo americano". El presidente estadounidense ha señalado el comienzo de una nueva era en las relaciones interamericanas y, con gran audacia, ha calmado los ánimos beligerantes de los antiimperialistas que, liderados por Hugo Chávez, han celebrado su propia Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) poco antes de la reunión en Puerto de España. Ante la escasez de recursos, el Presidente Obama ha ofrecido a sus vecinos abrir un nuevo capítulo de diálogo y confianza. Con su actitud, se ha acercado a la política europea de compromiso que durante décadas había sido rechazada y criticada por Estados Unidos.

Una revisión de los escasos avances conseguidos en los temas planteados en la primera Cumbre en 1994 arroja que el "espíritu de Miami" (democracia y comercio) está muerto. Pero sobre sus cenizas nace una nueva era de relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En Trinidad y Tobago, la pieza clave más visible ha sido Cuba, pero en el trasfondo se empieza a transformar el conjunto del sistema interamericano, con sus implicaciones para la democracia y el desarrollo en el hemisferio.

Al mismo tiempo, se abre un nuevo campo para construir una agenda transatlántica con América Latina como socio y no (solamente) como objeto de las políticas exteriores de Estados Unidos y la UE. Existen diferentes puertas de entrada, entre las que destacan el deshielo de la "cuestión cubana", el rol de las economías emergentes en la arquitectura financiera internacional y las capacidades de afrontar la crisis global.

CLAVES

- Convertido en el "amigo americano", Barack Obama ha sabido aprovechar la V Cumbre de las Américas para iniciar una nueva era de relaciones interamericanas. Ha logrado calmar los ánimos beligerantes de los antiimperialistas con un discurso audaz muy cercano a las realidades políticas de la región.
- Aunque la nueva administración en Washington, agobiada por la crisis, tiene pocos recursos que ofrecer, el cambio de gestos representa un capital político muy fuerte, tanto dentro como fuera de la región.
- El proceso de las Cumbres iniciado en 1994 ha fracasado, pero sobre sus cenizas se puede construir una agenda transatlántica, basada en un verdadero triángulo entre Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y América Latina, que podría profundizarse con vistas a la celebración de la Cumbre UE-ALC durante el primer semestre de 2010 en Madrid.

»»»»» **CON LA DEMOCRACIA A CUESTAS**

Tanto el sistema interamericano como el europeo-latinoamericano se fundamentan en los principios democráticos. La Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Carta Democrática Interamericana de 2001 confirman el compromiso con la democracia del hemisferio. A excepción de Cuba, todos los países celebran elecciones libres. Pero dentro del marco formal, las instituciones democráticas siguen siendo débiles en muchos Estados. Los procesos de transformación en Bolivia y Venezuela conllevan violaciones de los principios democráticos. Cuba, seguido por Bolivia y Venezuela, ha concentrado la agenda política entre Washington y América Latina. La política latinoamericana de plena participación e inserción regional de estos tres países contrasta con el enfoque de sanciones de Estados Unidos.

La Cumbre ha reflejado una renovada coordinación política entre Brasil y EE.UU. A su verdadero aliado estratégico bilateral, México, Obama sólo le dedicó unas horas antes de la Cumbre, mientras que con Lula concertó, un mes antes, posiciones e ideas sobre el futuro del hemisferio. En Washington, Lula había sugerido que Estados Unidos se acercara a Bolivia, Cuba y Venezuela, y abandonara la política de sanciones y aislamiento de su antecesor. Obama ha seguido esas recomendaciones y confía en que sea Brasil, junto con otros países de la región, el que promueva los valores democráticos, incluyendo una apertura en Cuba. Esa triangulación refleja un cambio de paradigma en la política estadounidense de promoción de la democracia.

Cuba. El Presidente Obama ha cumplido con su promesa de modificar la política de su país hacia Cuba. Unos días antes de la cumbre, Obama eliminó las restricciones a los viajes y remesas de cubano-americanos. Asimismo, ha facilitado el envío de ayuda humanitaria y permite la entrada de empresas de telecomunicaciones a la isla. Estas acciones representan un gesto político importante hacia la isla y la región en su conjunto, aunque se trata de medidas limitadas de bajo coste político que restablecen el status quo previo al gobierno Bush. El verdadero desafío con-

siste en reabrir los canales de diálogo político, de cooperación y de intercambio económico.

El próximo paso podría ser la aprobación de una ley que actualmente se debate en el Congreso: otorgar a todos los ciudadanos americanos plena libertad para viajar a Cuba. Esta medida sería mucho más trascendente. Una avalancha de turistas americanos en Cuba podría tener más efectos aperturistas que los casi 50 años de embargo, cuyo efecto ha sido contrario: un nacionalismo autoritario exacerbado que no deja ningún espacio para la iniciativa privada y la disidencia.

Otro gran desafío es la reinserción de Cuba en el sistema interamericano. Brasil, respaldado por los demás países latinoamericanos, ha solicitado hace unos meses la readmisión de Cuba en la OEA. En diciembre de 2008, durante una cumbre latinoamericana en Brasil, la isla fue aceptada como miembro pleno del Grupo de Río. Allí, no se planteó la aplicación de la cláusula democrática que también condiciona la participación cubana en la OEA.

Con sus gestos bilaterales, Obama ha evitado un debate multilateral sobre Cuba y la cláusula democrática.

Venezuela se aleja cada vez más de la democracia y transita hacia una autocracia con fachada electoral. Anteriores intentos del gobierno Bush de condenar la violación de los derechos humanos en Venezuela en el seno de la OEA fracasaron. En esta cumbre el Presidente Obama sustituyó las sanciones por una política de diálogo y acercamiento. Sorprendido por la actitud conciliadora del presidente, Chávez ha prometido restaurar próximamente las relaciones diplomáticas mediante el nombramiento de un embajador en Estados Unidos.

En Trinidad y Tobago nadie, ni siquiera Obama, planteó el tema, ni tampoco se señalaron otros casos,

**Aunque Cuba
haya centrado la
atención, se empieza
a transformar el
conjunto del sistema
interamericano**

como Nicaragua, donde la democracia se ve debilitada por presidentes que gobiernan al margen de las instituciones. El neo-populismo de Chávez también influye en las constelaciones políticas y el desarrollo institucional de otros países, especialmente en América Central. En diferentes grados, Honduras y Nicaragua han sucumbido al capital energético y político del ALBA, protagonizado por Chávez, con implicaciones severas para el juego democrático, sobre todo en Nicaragua.

Bolivia. Evo Morales había terminado su huelga de hambre justo antes de la cumbre y pudo participar tras haber logrado un acuerdo con la oposición sobre las condiciones para las elecciones presidenciales del próximo 6 de diciembre. El supuesto o real apoyo de la Embajada de EE.UU. a la oposición y su política anti-drogas motivaron al presidente en el verano de 2008 a expulsar del país al embajador y ministro consejero de estadounidense. Obama ha prometido una nueva política de lucha contra las drogas, que incluye la reducción de la demanda, el control del tráfico de armas ilegales y otras medidas que están en línea con el enfoque de “co-desarrollo o desarrollo alternativo” que caracteriza la política europea. La voluntad de, en palabras de Obama, “renovar el contrato común que tenemos entre nosotros” y el “respeto mutuo” abre el camino hacia la plena restauración de las relaciones diplomáticas.

Mediante su política de diálogo, la administración Obama se está alejando del camino de las sanciones. Su discurso reconciliador en una región que históricamente ha sido la más afectada por los intentos de EE.UU. de imponer en vez de promover la democracia, no es sólo retórica sino que refleja un nuevo paradigma político a favor de la cooperación y el diálogo. Otra interpretación podría ser que el nuevo gobierno estadounidense será el primero en alinear de forma reactiva su discurso político al complejo entramado de voluntades e intereses existente en la región. En todo caso, si tras esta cumbre se produce un reaceramiento entre Washington y Bolivia, Cuba y Venezuela, se abrirá una nueva oportunidad para que EE.UU. coordine sus políticas de promoción de la democracia con la UE o determinados Estados miembros, en particular España como socio europeo primordial de América Latina.

DESARROLLO Y COMERCIO: UN HORIZONTE ESTRECHO

En comparación con la agenda política, poco o nada puede hacer EE.UU. en materia de cooperación y comercio. Si se compara con el gobierno demócrata de Bill Clinton, la situación actual que afronta Obama es casi opuesta a la década de los noventa, caracterizada por el auge del libre comercio y la integración.

En materia de cooperación, la nueva administración en Washington necesita dedicar esfuerzos sustanciales a la reforma de su sistema de ayuda, altamente politizado, fragmentado y ajeno a los compromisos internacionales hacia la eficacia de la ayuda. Hillary Clinton recientemente ha anunciado su compromiso con dicha reforma. Sin embargo, es poco probable que con una agenda de emergencias continuas EE.UU. priorice una revisión de su cooperación.

Para América Latina y el Caribe, ese retraso equivale a seguir recibiendo una ayuda muy condicionada y vinculada a los intereses nacionales estadounidenses, carente además de estrategias adaptadas a los desafíos específicos de los países de la región, compuesta en su gran mayoría por países de renta media. En la Cumbre, Obama sólo anunció la creación de un fondo de microcréditos de 100 millones de dólares, lo que equivale al gasto anual en el mismo rubro de España, que cuenta con un décimo del Producto Interno Bruto (PIB) estadounidense.

La cooperación Sur-Sur ha ganado fuerza entre los países de la región. Brasil, Chile, México y, crecientemente, Colombia son actores clave para la promoción del desarrollo. En el marco de la última Cumbre Iberoamericana se ha lanzado el programa de cooperación horizontal Sur-Sur, en el que participarán 14 países de la región. Con sus características singulares, el ALBA presta cooperación sobre todo en materia energética, agricultura y salud. En el contexto de la crisis económica global, la cooperación Sur-Sur parece cobrar gran relevancia como modelo de apoyo mutuo.

A raíz de la crisis, el panorama de la financiación para el desarrollo se presenta particularmente difícil



»»»»» para América Latina y el Caribe. La recesión en EE.UU. amenaza con secar el maná de las remesas, los precios para los recursos naturales han caído severamente y el acceso a la financiación a través de créditos ha disminuido. Existe una gran preocupación con la recapitalización urgente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), acordada a regañadientes en su reunión anual celebrada en marzo en Medellín.

Los logros en la integración comercial también son aún más decepcionantes. Desde el lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) en 1994, se firmaron acuerdos de libre comercio con la República Dominicana y Centroamérica, Chile, Perú, Colombia y Panamá. Pero la pieza clave, el ALCA, no se ha realizado. La IV Cumbre de las Américas, celebrada en 2005 en Mar del Plata, comprobó que las discrepancias entre América Latina y EE.UU. no tienen solución.

La crisis financiera deja pocas esperanzas para una solución multilateral a través de una conclusión exitosa de la Ronda de Doha, paralizada desde hace casi un año. Debido a la recesión en EE.UU. y a razones ideológicas en algunos países latinoamericanos, en las Américas ha disminuido el apoyo a la liberalización comercial. Pese a declaraciones contrarias, la administración Obama se enfrenta a una creciente presión interna para proteger las empresas de su país y no firmar más acuerdos de libre comercio. De hecho, según la Organización Mundial del Comercio (OMC), el comercio mundial ha retrocedido por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial en un 9 por ciento. La fórmula de aquel entonces, “comercio, no ayuda” (“trade not aid”), no ha funcionado.

¿Cómo puede Washington asumir nuevos compromisos financieros de ayuda al desarrollo en América Latina ante la amenaza proteccionista y un déficit histórico en sus cuentas públicas? La respuesta es fácil: no puede. A medio plazo, podría ofrecer una ayuda de mayor calidad, más adaptada, más alineada y más propensa al desarrollo institucional de los países receptores. Ello dependerá fundamentalmen-

te de una revisión de la politización de la ayuda estadounidense y de una reforma de instituciones tan maltratadas bajo el paraguas de la seguridad nacional como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Nacional (USAID, por sus siglas en inglés) o la debilitada OEA. Hoy en día, Obama no está en condiciones de ofrecer nada más a América Latina y, con mucha suerte, podrá mantener los compromisos financieros asumidos.

La situación de la UE, el principal donante de América Latina y el Caribe, es distinta, aunque con matices. La agenda de la eficacia de la ayuda representa una bandera importante para la UE, que en el pasado llegó a enfrentarse con EE.UU. para lograr mayores concesiones hacia los países receptores. Sin embargo, América Latina y el Caribe pierden peso como receptor de la ayuda de la UE y pocos países, como España y en cierta forma Alemania, han desarrollado una doctrina de cooperación con los países de renta media de la región. Estos dos donantes son también los actores más importantes en la promoción de la cooperación Sur-Sur y triangular en la región. Por su parte, en el plano comercial la UE se encuentra en un momento similar al de EE.UU.: ha suscrito acuerdos con Chile y México y, próximamente, con América Central. Pero las negociaciones de la UE con el MERCOSUR y la Comunidad Andina están paralizadas, y tampoco avanza la idea de firmar acuerdos bilaterales con determinados países.

LECCIONES DE LA CUMBRE PARA EUROPA

La Cumbre de las Américas ofrece algunos aprendizajes para la próxima cita de los máximos líderes de la UE y América Latina en mayo de 2010 en Madrid.

La primera es un nuevo discurso, menos paternalista y más cooperativo, del principal socio que, por primera vez, ha reconocido públicamente haber cometido errores, como en el caso de Cuba. En cierto modo, Obama ha invertido la agenda de Miami y compensado la falta de recursos financieros con concesiones políticas a Cuba, Bolivia y Venezuela. Mientras que eso es una herramienta interesante en tiempos de crisis, también supone el riesgo de aban-

donar los principios democráticos y la modernización del sector público y del libre mercado en favor de crear consensos que no reflejen ni los valores ni los compromisos asumidos.

La segunda, es una menor asimetría entre los socios que ofrece una cooperación más equilibrada y equitativa no sólo en temas regionales sino también internacionales como la pacificación, la democracia y la integración. Puesto que la crisis económica y financiera afecta tanto a EE. UU. como a la UE, este ajuste en las relaciones de poder también se percibirá en sus relaciones con América Latina.

La tercera lección es la coordinación con Brasil como potencia regional y socio estratégico de EE.UU. y la UE. En la reciente Cumbre del G-20, se vio que este rol de Brasil implica un cambio de percepción del tradicional esquema Norte-Sur a la cooperación

La reunión en Trinidad y Tobago puede representar el primer escalón en una agenda transatlántica con América Latina

entre iguales. A diferencia de EE.UU. y la UE, Brasil no entra en recesión y no ha tenido que acudir al rescate bancario. Además de su protagonismo en el G-20 y la OMC, Brasil asume un liderazgo regional peculiar. Prueba de ello han sido la Cumbre Latinoamericana en Costa do Saúpe en

diciembre, la institucionalización de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la creación del Consejo de Defensa Sudamericano y el protagonismo brasileño en Haití y otras crisis políticas de la región. Cada vez más es Brasil y no EE.UU. o la OEA el que, junto con socios latinoamericanos, resuelve las crisis políticas de la región.

La cuarta, es que la cooperación Sur-Sur y triangular surge como una oportunidad histórica. Brasil y otros países de América Latina se perfilan hoy como socios internacionales y no (solamente) como receptores de ayuda. Ello podría plasmarse en una apuesta más consistente por la cooperación Sur-Sur y triangular, aprovechando la mayor simetría en las relaciones tanto interamericanas como euro-latinoamericanas.

Esa nueva constelación de poder entre EE.UU. y América Latina puede transferirse también a la relación de la UE con la región. La próxima cumbre en Madrid señalará que las coordenadas entre ambos socios han cambiado a favor de una América Latina políticamente más independiente y económicamente más estable que puede actuar (o al menos algunos de sus países) en igualdad de condiciones con la UE.

Ello requiere una nueva reflexión de las relaciones más allá del prisma de la cooperación, que ha perdido peso frente a los desafíos internacionales comunes –la crisis financiera, la democracia y la prevención de conflictos, entre otros– ante los cuales América Latina, EE.UU. y la UE podrían posicionarse conjuntamente. Es un buen momento para superar la real o supuesta rivalidad en América Latina: la UE ya no es ni pretende ser un contrapeso al poder hegemónico de EE.UU. y su agenda cooperativa y de diálogo ya no es tan diferente, sino que ha sido una inspiración para Obama. La pérdida de poder que supone la crisis para EE.UU. y la UE ofrece la ocasión de abrir un renovado diálogo transatlántico no sobre América Latina sino con la región como parte de un triángulo equilátero.

Con vistas a la próxima cumbre europeo-latinoamericana en 2010 en Madrid, la reunión en Trinidad y Tobago puede representar el primer escalón en una agenda transatlántica con América Latina. Entre sus puntos clave se encuentran: cómo rescatar la ronda de Doha en tiempos de crisis; iniciar un diálogo sobre Cuba, Bolivia y Venezuela; reorientar el debate sobre el narcotráfico hacia un enfoque común; apostar por modelos innovadores y más eficaces de cooperación, incluyendo la cooperación Sur-Sur y triangular; reflexionar sobre las políticas de migración; y concretar las asociaciones estratégicas que comparten EE.UU. y la UE con Brasil y México. Una mayor coordinación política entre ambos sistemas, el interamericano y el euro-latinoamericano, podría conducir, a largo plazo, hacia una comunidad de valores como punto de partida para la acción.

*Susanne Gratius es Investigadora Senior de FRIDE.
 Nils-Sjard Schulz es Investigador Senior de FRIDE*

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**