Globethics Repository



Estados Unidos y América Latina [United States–Latin American Relations]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Roett, Riordan
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-13 22:02:07
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218301

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 206, noviembre-diciembre de 2006, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones

Preocupado por la guerra contra el terrorismo y el conflicto en Oriente Medio, Washington otorga una baja prioridad a América Latina. Esto, sin embargo, no significa que se haya desinteresado del todo. El problema migratorio y las negociaciones comerciales impactan profundamente en la política interna de Estados Unidos, cuyas preocupaciones se enfocan además en tres cuestiones «negativas»: la influencia de Venezuela y su incipiente pero ambicioso «juego global», la incertidumbre de la transición política en Cuba y la creciente presencia de China en la región, observada por los sectores más conservadores como una invasión a su tradicional área de influencia.

Riordan Roett

Cinco años después de los acontecimientos del 11 de septiembre, es claro que el foco del gobierno de George W. Bush es –y seguirá siendo– la guerra contra el terrorismo. Los estrategas del Partido Republicano han decidido que la política del terror es el único modo de fortalecer y preservar el legado del presidente. Se trata de una decisión de alto riesgo, que busca restar importancia al fracaso en la instalación de regímenes democráticos estables en Afganistán e Iraq. Al mismo tiempo, refleja el descontento creciente con el

Riordan Roett: analista y consultor en temas internacionales; director del Departamento del Hemisferio Occidental y del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins, Washington, DC.
Palabras clave: política internacional, inmigración, comercio, Venezuela, Cuba, Estados Unidos.
Nota: traducción de Silvina Cucchi. La versión en inglés de este texto puede consultarse en <www.nuso.org>.

gobierno por su trato a los sospechosos de terrorismo y por la violación de sus derechos consagrados en los Convenios de Ginebra. El esfuerzo apunta, también, a desviar la atención ante el malestar popular por el desastroso manejo de los esfuerzos de reconstrucción en la costa sur de Estados Unidos devastada por el huracán Katrina. Y, quizás lo más importante, parece ser la mejor estrategia para retener el control del Congreso en las elecciones de mitad de mandato, en noviembre de 2006, y en las presidenciales de 2008.

En este juego político de altas apuestas, América Latina tiene baja prioridad. La Casa Blanca mira al sur y ve escasas oportunidades de colaboración estrecha, y también poca disposición para la aplicación de sus políticas. La guerra contra el terrorismo no es popular en la región, que no busca un «cambio de régimen» en Iraq y no forma ni formará parte de la «Coalición de la Voluntad» en Oriente Medio. El crítico asunto de la reforma migratoria fracasó en Washington, mientras que las negociaciones de liberalización comercial están en un punto muerto en lo que respecta al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El escaso tiempo dedicado al hemisferio occidental en los círculos políticos de Washington se enfoca sobre todo en cuestiones «negativas». La creciente presencia de Venezuela en la región es observada con desconfianza cada vez mayor. La incertidumbre de la transición política en Cuba –y la posibilidad de disturbios en la isla– también es motivo de preocupación. En el Congreso y en los medios de comunicación de derecha, que expresan a menudo la opinión de los sectores políticos más conservadores, prevalece la sensación de que América Latina se está inclinando hacia la izquierda. Por otro lado, la presencia de China en la región es percibida por algunos miembros del Partido Republicano como una violación a la decimonónica Doctrina Monroe. Sin embargo, ninguna de esas cuestiones, individual o conjuntamente, ha despertado una sensación de urgencia en la Casa Blanca o el Congreso, y las perspectivas de un cambio en la actual política de no intervención del gobierno de Bush son muy escasas. Es imposible anticipar si una victoria de los demócratas en las presidenciales de 2008 produciría un cambio sustantivo en la política estadounidense, dada la necesidad del próximo gobierno de enfrentar las consecuencias del fracaso del actual en las áreas de seguridad nacional y política exterior.

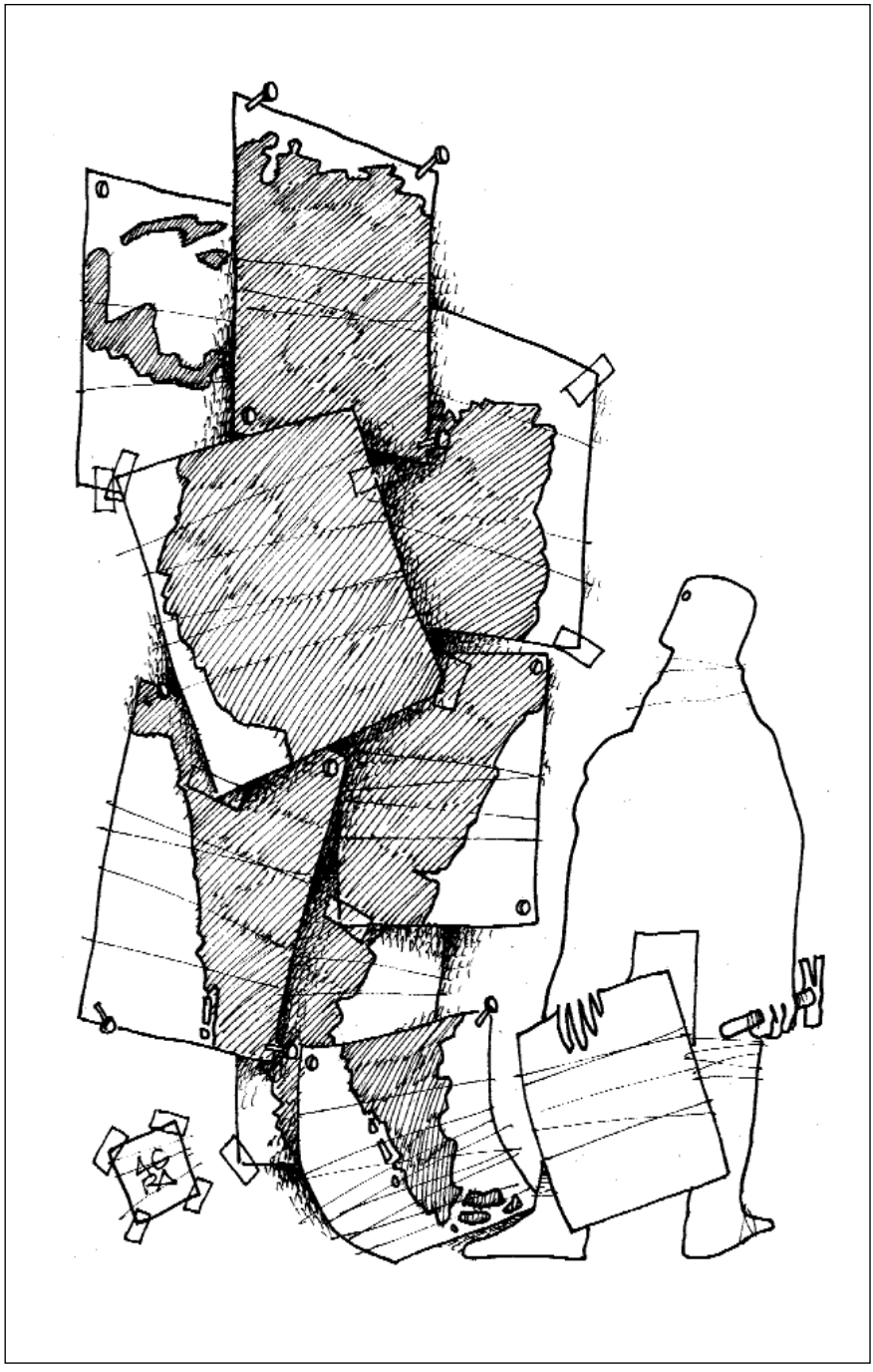
El fracaso de la reforma inmigratoria

En EEUU, el debate sobre la inmigración se ha estancado[1] y esto significa que una de las cuestiones más polémicas en la relación con los países del hemisferio occidental no se resolverá en el futuro inmediato. Si bien resulta especialmente relevante para México, el Caribe y América Central, el problema de la inmigración se ha convertido en un símbolo del desinterés de Washington en temas clave para toda la región. Lo que resulta más impactante es que, originalmente, era una prioridad de la Casa Blanca. En su discurso del Estado de la Unión del 20 de enero de 2004, el presidente Bush propuso un programa de «trabajadores huéspedes». Era, fundamentalmente, una reacción a las preocupaciones de seguridad interna relacionadas con la inmigración ilegal y sus posibles vínculos con la guerra contra el terrorismo, y buscaba dar respuesta a las presiones de diferentes sectores políticos. La derecha expresaba su preocupación por los flujos no controlados de inmigrantes ilegales que, según este sector, a menudo les quitan empleos a los ciudadanos estadounidenses, son supuestamente la fuente de criminalidad en algunas áreas y absorben los escasos recursos públicos en salud y educación. En el otro extremo del espectro político, la izquierda ha aumentado sus reclamos a favor de la protección de los derechos civiles de los inmigrantes, tanto documentados como indocumentados. Este punto de vista sostiene que los inmigrantes son fundamentales para la economía de EEUU, ya que realizan los trabajos que los estadounidenses más pobres no están dispuestos a aceptar.

En diciembre de 2005, la Cámara de Representantes aprobó –por 239 a 182 votos– la construcción de un muro a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México, como parte de una iniciativa que también exigía que los inmigrantes ilegales fueran tratados como criminales

Una vez que la Casa Blanca propone, le corresponde al Congreso decidir sobre las iniciativas políticas. Y en este caso, ya fuera porque éste estaba desprevenido o porque fue tomado por sorpresa, la modesta sugerencia de implementar un plan de «trabajadores huéspedes» encontró inmediata resistencia. En diciembre de 2005, la Cámara de Representantes aprobó –por 239 a 182 votos– la construcción de un muro a lo largo de la frontera entre EEUU y México, como parte de una iniciativa que también exigía que los inmigrantes ilegales fueran tratados como criminales.

1. Ver June Kronholz: «Immigration Stalemate: Congress's Failure to Resolve Issue Feeds Ire of Activists on Both Sides» en *Wall Street Journal*, 6/9/2006.



© Nueva Sociedad / Emilio Agra 2006

En su discurso del Estado de la Unión de 2006, George W. Bush insistió con su programa de «trabajadores huéspedes». En los meses siguientes, la nación se movilizó a favor y en contra de la reforma. En mayo, cientos de miles de inmigrantes, legales e ilegales, participaron en una manifestación por la revisión general de las regulaciones vigentes. El debate se polarizó ese mismo mes, cuando la Oficina del Censo anunció que la población hispana en EEUU había crecido casi 1,4 millones en 2005, hasta alcanzar los 41,3 millones. Unos años atrás, los hispanos ya habían superado a la población de origen afroamericano. En el debate, los defensores de ambas posiciones aprovecharon inmediatamente estos datos. Para los conservadores, esto confirmaba la necesidad urgente de disminuir, si no detener, la inmigración ilegal, y de tratar severamente a la ya instalada. Para los liberales, el dato confirmaba su fe en la concepción de la historia estadounidense como crisol de culturas y la necesidad de tratar a los recién llegados equitativa y respetuosamente.

El Senado estadounidense suele estar más abierto a los compromisos en este tipo de cuestiones políticas clave y se encuentra mejor protegido de los disparos de la opinión pública, ya que el mandato de sus integrantes es de seis años. En mayo de 2006, la Cámara alta aprobó, con 62 contra 36 votos, el estatus legal para la mayoría de los inmigrantes ilegales. Entre julio y septiembre, la Cámara de Representantes decidió llevar a cabo audiencias sobre la cuestión de la inmigración en todo el país. Las reuniones fueron con frecuencia emotivas y escandalosas, y pocos participantes, ya fueran miembros del Congreso o ciudadanos interesados, cambiaron de opinión. Durante el proceso de audiencias, el Departamento de Seguridad Interna estimó que había 11 millones de inmigrantes ilegales en el país. Una cifra que, una vez más, fue utilizada para argumentar a favor y en contra de la legislación.

De regreso en Washington luego del receso estival, los líderes republicanos prácticamente abandonaron la revisión amplia de la legislación inmigratoria y decidieron en cambio concentrarse en temas de seguridad nacional, preparándose para la campaña y las elecciones de 2006. Se consideró que la inmigración era un tema demasiado polémico, que exponía a muchos legisladores a posibles derrotas. La decisión de eliminar el tema de la inmigración de la agenda legislativa reflejaba un sentimiento muy arraigado entre los integrantes de la Cámara de Representantes de no avanzar en ninguna medida que pudiera interpretarse como una amnistía para quien ingresara ilegalmente en el territorio estadounidense.

El debate ha dividido profundamente al país. Las encuestas muestran que la actitud hacia los inmigrantes, aun hacia los legales, se ha endurecido. En tres sondeos difundidos a mediados de 2006, casi la mitad de los encuestados opinó que los inmigrantes dañan al país al ocupar empleos, sobrecargar los servicios públicos o amenazar las «costumbres y valores» estadounidenses[2]. Esta evolución indica que la inmigración, antes considerada una cuestión de política externa, hoy está atravesada por preocupaciones políticas internas. Esta posición pasa por alto el argumento que afirma que los miles de millones de dólares enviados en forma de remesas ayudan a mantener la estabilidad económica de muchos países, ignora la obvia contribución de los inmigrantes, legales e ilegales, a la economía estadounidense y no tiene en cuenta la necesidad de proteger los derechos básicos de cualquier persona que resida y trabaje en el país, preocupación que ha sido absorbida por el miedo a las fronteras abiertas y la centralidad de la guerra contra el terrorismo.

En tres sondeos difundidos a mediados de 2006, casi la mitad de los encuestados opinó que los inmigrantes dañan al país al ocupar empleos, sobrecargar los servicios públicos o amenazar las «costumbres y valores» estadounidenses

El resultado es que, debido a cuestiones de política interna, el tema de la inmigración, una cuestión clave de la agenda hemisférica, se encuentra en un punto muerto. Los legisladores temen cada vez más impulsar cualquier acción que pueda acarrearles consecuencias electorales. En 2007, la legislación será presentada nuevamente, pero las perspectivas de que surja el liderazgo necesario para impulsarlas en el Congreso son pobres. Y el presidente saliente, con solo dos años más de mandato, seguramente tendrá un poder de persuasión limitado en el Parlamento.

El polémico tópico de la liberalización comercial

Otra cuestión crítica para América Latina es el acceso al sobreprotegido mercado estadounidense, así como al europeo. En ese aspecto, al igual que en el de la inmigración, EEUU y América Latina defienden posiciones opuestas en el debate. El ALCA, propuesto en 1994 por el entonces presidente Bill Clinton en la Cumbre de Miami, está «moribundo»[3]. El gobierno de Clinton perdió impulso en este tema cuando el Congreso se negó a otorgarle la «vía rápida»

2. Ibíd.
3. Guy de Jonquieres: «Do-it-yourself is Free Trade's Best 'Plan B'» en *Financial Times*, 23/8/2006.

(«fast track»), que le permite a la Casa Blanca someter al Congreso un tratado de comercio para su aceptación o rechazo, sin posibilidad de enmiendas. Cuando asumió el gobierno, en 2000, George W. Bush prometió revertir lo que definió como una agenda comercial «estancada». El Congreso le otorgó «autoridad para promover el comercio» (TPA, por sus siglas en inglés), la nueva expresión para designar la «vía rápida», y aprobó los tratados bilaterales negociados por el Ejecutivo con Jordania, Singapur, Marruecos y Australia. Con América Latina, sin embargo, las negociaciones se hicieron más lentas y luego se detuvieron. Sudamérica, a menudo por impulso de Brasil, resistió con fuerza los esfuerzos de Washington por cerrar un tratado cuya firma era percibida como una clara «victoria» de EEUU. La tarea se dificultó aún más por el ascenso al poder de Hugo Chávez, quien declaró que el ALCA formaba parte de una estrategia imperial estadounidense para controlar la política comercial americana. El ALCA, además, se vio mezclado en la controversia que surgió en la Ronda de Doha.

Por eso, cuando resultó claro que no se alcanzaría el éxito en las negociaciones del ALCA, la Casa Blanca optó por una estrategia alternativa: avanzar en acuerdos subregionales o bilaterales. Chile fue el primer país latinoamericano en suscribir un tratado con EEUU. Pesimista respecto de las perspectivas del Mercosur –mercado común sudamericano al cual Chile pertenece como miembro asociado– y cada vez más distanciado de la encendida retórica de Venezuela y de las proclamas obstruccionistas de Brasil, el gobierno chileno vio una oportunidad y concluyó exitosamente las largas y arduas negociaciones.

Los funcionarios encargados de la negociación de los tratados comerciales (Office of the United States Trade Representative, USTR) decidieron luego buscar un acuerdo con los países de América Central y República Dominicana. Pero el sentimiento contrario a los acuerdos de libre comercio creció cuando el borrador del tratado fue remitido al Congreso. Algunos legisladores percibieron que el impacto sobre ciertos actores importantes de los negocios y el comercio de sus distritos podría ser negativo. El debate se recalentó, y en 2005 la Casa Blanca logró la victoria en la Cámara de Representantes por una diferencia de solo dos votos (antes, el Senado había aprobado el proyecto por 54 votos a 45). El triunfo fue difícil: el presidente tuvo que presionar personalmente a los miembros de la Cámara baja, mientras que el vicepresidente Dick Cheney pasó casi todo el día en el Congreso negociando voto por voto. El gobierno se vio forzado a «hacer acuerdos» con algunos congresistas para garantizar su apoyo y otorgó concesiones a ciertos sectores, como el azucarero y el textil.

Después, EEUU negoció acuerdos bilaterales con Colombia y Perú, a lo que se suman las conversaciones con Panamá y el interés de Uruguay. Pero las opiniones a favor del libre comercio son débiles en la colina del Capitolio. Muchos legisladores argumentan que los tratados de este tipo ignoran a menudo los estándares ambientales y laborales de los países más pequeños, mientras que en EEUU la pérdida de empleos es una preocupación constante. En ese contexto, los tratados bilaterales con el resto de los países latinoamericanos no se aprobarán en 2006 y deberán esperar para su debate hasta que se reúna el nuevo Congreso, en 2007. El ALCA, mientras tanto, no avanzará en un futuro próximo, y quizás no lo haga nunca.

Los tratados bilaterales con el resto de los países latinoamericanos no se aprobarán en 2006 y deberán esperar para su debate hasta que se reúna el nuevo Congreso, en 2007

Una cuestión paralela es la de la ronda comercial de Doha en la OMC, que también parece haber perdido impulso. El tema más polémico es el de los subsidios agrícolas del mundo desarrollado, es decir EEUU y la Unión Europea (UE). Los esfuerzos realizados en los últimos años para llegar a un acuerdo han fracasado, y cada parte culpa a las demás de ese fracaso. Frustrada, la comunidad empresarial ha llamado a los líderes políticos a buscar un acuerdo. Poco tiempo atrás, el Diálogo Comercial Transatlántico consideró «inaceptable» que las diferencias relacionadas con la agricultura, sector que representa menos de 3% del PIB transatlántico, dificulten un acceso ampliado al mercado para bienes y servicios que significan la mayor parte del comercio mundial[4]. En esencia, el Diálogo fue más comprensivo con el mundo en vías de desarrollo que con los países industriales.

Un avance importante en el proceso de Doha fue la creación del G-20, conformado en agosto de 2003, durante las fases finales de los preparativos para la V Conferencia Ministerial de la OMC llevada a cabo en Cancún, México. El foco era –y sigue siendo– la implementación de políticas agropecuarias justas por parte de los países industriales. Aunque el encuentro de Cancún fracasó y no se alcanzó un acuerdo, el G-20 sigue siendo una fuerza política importante, que presiona en favor de reglas comerciales más justas. El grupo ha mantenido frecuentes reuniones ministeriales y una serie de encuentros a nivel técnico. La última reunión tuvo lugar en Río de Janeiro en septiembre

4. Stephanie Kirchgaessnerin: «Business Chiefs Call On Bush to Spur Doha Talks» en *Financial Times*, 21/8/2006.

de 2006, con la participación de funcionarios del área de comercio de EEUU y la UE. Allí se instó a retornar a la mesa de negociación, pero las perspectivas de que se superen las diferencias siguen siendo escasas.

A fines de 2006, el gobierno de Bush insinuó que propondría reformas serias a las actuales políticas agrícolas en un nuevo proyecto de ley agraria que enviaría al Congreso a principios de 2007. Ese proyecto, según se sugirió, serviría como marco para la política agrícola de los próximos cinco años. A la Casa Blanca le preocupa que sin una reducción sustancial de los subsidios –especialmente en cinco cultivos clave: algodón, maíz, avena, arroz y soja– los países exportadores de productos agrícolas, en particular los del continente americano, impugnen una por una las políticas agrarias norteamericanas en el panel de discusión de la OMC en Ginebra[5]. Brasil lo ha hecho con éxito en el caso del algodón, obteniendo una resolución contra EEUU que marcó un hito.

Pero, aun si EEUU tomara la iniciativa, se requerirían concesiones recíprocas por parte de la UE de reducir sus aranceles agropecuarios, y por parte de los países del G-20 de conceder recortes más importantes en los aranceles a los productos industriales. Esto parece poco probable, dada la dinámica interna de la UE. Por eso, desde la perspectiva de los países latinoamericanos y del G-20, el panorama es pesimista. En las naciones industrializadas, las preocupaciones internas de los legisladores determinan limitaciones difíciles de superar, mientras que en América Latina existe también una fuerte resistencia para acceder a las demandas de los países desarrollados, sobre todo en cuestiones como los derechos de propiedad intelectual. En suma, mientras todos los participantes, tanto de las negociaciones del ALCA como de la ronda de Doha, pregonan a los cuatro vientos los beneficios del libre comercio, falta la predisposición necesaria para hacer concesiones y llegar a acuerdos reales.

El giro a la izquierda de América Latina y la presencia creciente de China

Los analistas preocupados por la región sienten inquietud ante el ascenso de la izquierda[6]. Sin embargo, no existe un consenso acerca de lo que significa un «giro a la izquierda» para las relaciones entre EEUU y América Latina. Para los sectores norteamericanos conservadores, se trata de un movimiento

5. Philippe de Pontet: «Eurasia Group Note – TRADE: G20 Summit in Rio to Call for Resumption of Doha Negotiations This Year», correo electrónico, 8 de septiembre de 2006.
6. Jorge Castañeda: «Latin America's Left Turn» en *Foreign Affairs* vol. 85 N° 3, 5-6/2006.

antiestadounidense que, en última instancia, sienten como una amenaza a los intereses de Washington. El problema es que no hay un acuerdo respecto de cuáles serían hoy los intereses de EEUU en la región. Para los analistas más conservadores, la elección de una serie de presidentes de centroizquierda –Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay, Evo Morales en Bolivia, tal vez Michelle Bachelet en Chile y, definitivamente, Hugo Chávez en Venezuela– confirma la creciente sensación de distanciamiento entre Latinoamérica y Washington. El hecho de que Ollanta Humala en Perú y Andrés Manuel López Obrador en México hayan estado a punto de ganar las elecciones aumenta la percepción de amenaza.

Los analistas más moderados distinguen más matices. Lula, Bachelet y Vázquez han continuado implementando políticas fiscalmente responsables, con un énfasis en la reforma social[7]. Kirchner sigue siendo un enigma. A Morales se lo ve claramente como un líder «anti-*establishment*», pero no se lo define como un actor ideológico. Por otra parte, hay un acuerdo general en que Chávez ha surgido como «un adversario irritante y potencialmente peligroso»[8]. Lo que enfurece al grupo conservador –y preocupa en alguna medida también a los observadores más moderados– son los vínculos estrechos de Chávez con Fidel Castro. Para justificar el enfretamiento con Caracas, se utiliza la supuesta intervención del régimen venezolano en los países vecinos, especialmente en Ecuador, Colombia, Bolivia y Nicaragua. La riqueza petrolera de su país le ha permitido a Chávez convertirse en benefactor de muchas naciones de la región y jugar un papel de creciente importancia en el Caribe.

En los últimos tiempos el presidente venezolano le está provocando a Washington un «dolor de cabeza» a escala global

Hasta hace uno o dos años, la preocupación por el rol de Chávez concernía solo a América Latina y el Caribe. Pero en los últimos tiempos, como observa el *Financial Times*, el presidente venezolano le está provocando a Washington un «dolor de cabeza» a escala global[9]. Chávez ha identificado cada vez más su «Revolución Bolivariana» con la reducción o la eliminación de la presencia estadounidense

7. Para un análisis exhaustivo de la necesidad creciente de atender a la reforma social en América, v. Mayra Buvinic, Jacqueline Mazza y Ruthanne Deutsch: *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2006; y Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson (eds.): *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Washington, DC, 2004.
8. Peter Hakim: «Is Washington Losing Latin America?» en *Foreign Affairs* vol. 85 N° 1, 1-2/2006, p. 43.
9. Phil Gunson: «Chavez Gives Washington Headache on a World Scale» en *Financial Times*, 5/9/2006.

en el hemisferio occidental y ha comenzado a formar –según la mirada de los funcionarios políticos en EEUU– una coalición antiestadounidense que incluye a La Habana, Damasco, Luanda y otros actores poco amigables. Los lazos cada vez más estrechos entre Venezuela, Rusia y China generan aún más preocupación.

En sus visitas a Moscú y Beijing en 2006, Chávez parece haber ampliado el alcance del «eje del mal», tan temido por Washington. De todos modos, ni Rusia ni China se han identificado explícitamente con las políticas antiestadounidenses de Venezuela, Irán o Siria. En palabras de un analista, «Beijing y Moscú se mantienen fuera del eje de antagonistas de EEUU, pero no temen comprometerse con ellos, en buena medida porque saben que son demasiado grandes y demasiados significativos para ser aislados por EEUU»[10]. La visita de Chávez a Rusia fue parte de una gira mundial que incluyó también Belarús, Irán, Vietnam y Mali. El motivo del viaje fue el deseo venezolano de obtener un asiento en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, aunque finalmente no logró reunir los votos necesarios. Desde un punto de vista más amplio, la situación es clara: Chávez está congregando a países que rechazan el unilateralismo estadounidense y las políticas que han acompañado esa postura, al tiempo que el petróleo y las armas generan vínculos cada vez más estrechos. En Moscú, por ejemplo, Chávez firmó un acuerdo de compra de armamento que EEUU observa con desconfianza. Y, dando un paso aún más ambicioso, el líder venezolano se ha identificado con aquellos países abiertamente enfrentados a EEUU o con aquellos que mantienen con Washington relaciones tensas: Chávez ha proclamado que Venezuela apoya a Irán y a su pueblo y que la lucha de ese país es también la suya[11].

Pero son los lazos de Chávez con Beijing los que resultan quizás más preocupantes para EEUU. El presidente venezolano completó una exitosa visita a China en agosto de 2006. Durante una gira de seis días, firmó una serie de acuerdos para fortalecer los vínculos energéticos entre ambos países. Además de la exploración petrolera conjunta en Venezuela, se suscribieron acuerdos relacionados con las telecomunicaciones, la agricultura y la minería. Chávez afirmó que para 2009 desea triplicar las exportaciones de crudo a China, pasando de los actuales 150.000 barriles diarios a 500.000[12]. Se trata de un

10. Daniel Dombey: «'Axis of Evil' Widens into Circle of Antagonists to the US» en *Financial Times*, 28/7/2006.
11. Ibíd.
12. Shai Oster: «Chavez Wraps Up Trip to China After Cementing Closer Relations» en *The Wall Street Journal*, 26/8/2006.

interés común: China quiere reducir su dependencia del petróleo de Oriente Medio, mientras que Chávez pretende reducir su dependencia de la venta de petróleo a EEUU, su principal cliente en el mundo. Después de la visita, se anunció que, entre 2006 y 2012, China invertiría 5.000 millones de dólares en proyectos energéticos en Venezuela. China, además, acordó construir 13 plataformas de perforación de petróleo y 18 buques petroleros para Venezuela. Como parte del trato, ambos países cooperarán en la construcción de un ferrocarril de 9.000 millones de dólares y edificarán en forma conjunta 20.000 viviendas y una red de fibra óptica en Venezuela.

Los vínculos entre ambos países generan escepticismo en algunos analistas estadounidenses, que desconfían de la creciente presencia de China en Latinoamérica. Los principales países de la región ya mantenían relaciones diplomáticas con Beijing, que recientemente ha profundizado sus vínculos comerciales y financieros. Esto quedó de manifiesto en la visita del presidente Hu Jintao a Latinoamérica a fines de 2004, a la que luego se sumaron diferentes viajes de alto nivel a todo el hemisferio por parte de importantes funcionarios del partido y el gobierno chinos. Desde el punto de vista comercial, el superávit de muchos países latinoamericanos es consecuencia de las compras chinas de *commodities* y minerales. Más recientemente, Beijing ha firmado acuerdos energéticos con al menos siete países del hemisferio, que abarcan desde las arenas alquitranadas de Canadá a los campos de gas natural de Argentina. En este último país, China invertirá en un nuevo ferrocarril de 8.000 millones de dólares y tendrá participación en la empresa petrolera y gasífera Pluspetrol. Beijing ha firmado también acuerdos de energía y transporte con Brasil por 10.000 millones de dólares, que incluyen un compromiso para ayudar a financiar un gasoducto de 1.000 millones de dólares, varios proyectos hidroeléctricos y una carretera transamazónica que unirá San Pablo con Lima. En Bolivia, China anunció una inversión de 1.500 millones de dólares en exploración de petróleo y gas con la compañía petrolera estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, y prometió crear plantas energéticas e infraestructura de gasoductos para llevar el gas a los hogares. En Ecuador, la compra por parte de China de activos de EnCana Corp., una petrolera canadiense, por 1.400 millones de dólares, incluyó el interés por uno de los dos principales gasoductos del país.

Beijing ha firmado acuerdos energéticos con al menos siete países del hemisferio, que abarcan desde las arenas alquitranadas de Canadá a los campos de gas natural de Argentina

El otro interés fundamental de China en América Latina es la cuestión de Taiwán. Beijing ha dejado en claro que tiene sumo interés en convencer a los países de la región –casi todos de América Central y el Caribe– de abandonar el reconocimiento a Taiwán. En ese sentido, un factor central en la decisión de China de respaldar o no a Venezuela en la disputa por un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU fue que el otro candidato, Guatemala, seguía reconociendo a Taiwán.

El comercio chino con América Latina está creciendo. Entre 1994 y 2004, se quintuplicó hasta alcanzar 40.000 millones de dólares por año. Los analistas que sostienen que las relaciones comerciales no son una «amenaza» para EEUU señalan, como argumento, que el comercio entre China y EEUU es diez veces mayor –400.000 millones de dólares– y que EEUU sigue siendo el principal mercado para Latinoamérica, superando por mucho al país asiático. En cualquier caso, la creciente presencia de China en el hemisferio occidental plantea algunas cuestiones políticas interesantes para Washington. Si, finalmente, EEUU termina percibiendo a ese país como un adversario en el acceso a los mercados y las exportaciones latinoamericanas, ¿impactará esto negativamente en los temas globales en los que Washington busca el apoyo de Beijing? Algunos son de mucha actualidad: EEUU le ha pedido a China que se comprometa más en el esfuerzo por revitalizar la ronda de Doha[13]. Susan Schwab, la representante comercial norteamericana, ha comentado que «a China le interesa un sistema comercial abierto tanto como a cualquier otro país del mundo»[14]. EEUU cree que Beijing mantiene una posición más moderada que otros miembros de la OMC más ruidosos, como la India y Brasil, y que es necesario que ayude a salir del actual *impasse* en las conversaciones para liberalizar el comercio mundial. Sin embargo, todo indica que China no actuará en ese sentido. Es más: como miembro del G-20, China simpatiza con los reclamos de los países en desarrollo para que las naciones industrializadas reduzcan los subsidios agropecuarios. El gobierno chino no integra el llamado Grupo de los Seis, que incluye a EEUU, la UE, Japón, Australia, Brasil y la India, y que ha tomado la delantera en el intento de reiniciar las conversaciones, que de todos modos fueron suspendidas en julio de 2006, cuando no se logró alcanzar un acuerdo por los subsidios.

Desde la perspectiva latinoamericana, la pertenencia de China al G-20 y su apoyo a la reducción de los subsidios agrícolas es un arma importante en la

13. David Lague: «US Official Urges China to Work to Revive Trade Talks» en *The New York Times*, 30/8/2006.
14. Ibíd.

disputa en curso en la ronda de negociaciones de Doha. China también gana simpatías por su respaldo general a la posición de los países en desarrollo en las conversaciones y prepara el camino para un mayor acceso a los minerales y los alimentos latinoamericanos.

Otra cuestión de importancia creciente para Washington es la mayor participación de China en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Poco tiempo atrás, EEUU lideró un esfuerzo por aumentar los derechos de voto, y en consecuencia el poder en la toma de decisiones, de cuatro países: China, Corea del Sur, México y Turquía. La posición de Washington es que es necesario reestructurar el organismo para que refleje la fortaleza de los países asiáticos, latinoamericanos y europeos de rápido crecimiento, de manera que esos Estados aumenten su influencia en el sistema financiero internacional, que avizora problemas potenciales a causa de los enormes flujos globales de dinero y capital. Con la extraordinaria tasa de crecimiento económico de China y las florecientes inversiones en aquel país, EEUU percibe que una mayor participación suya es esencial para la futura estabilidad sistémica. Por esa razón, el gobierno de Bush ha llamado a Beijing a transformarse en una parte interesada en el sistema financiero internacional.

En ambas cuestiones –la ronda de Doha y la reestructuración del FMI– Washington necesita a China más de lo que ésta lo necesita a él. Estos desafíos globales ofrecen una oportunidad para que China trabaje junto con los países industriales y mantenga, al mismo tiempo, sus vínculos diplomáticos y comerciales con el G-20. Probablemente, la percepción china es que, si EEUU impulsa una mayor participación suya en estos asuntos, eso significa que su expansión en el hemisferio occidental no es vista por Washington como un desafío. De todos modos, EEUU está muy al tanto de las vastas reservas financieras chinas y del excedente comercial que obtiene gracias al comercio bilateral. El interés estadounidense en el largo plazo apunta a que Beijing actúe responsablemente en el uso de esas reservas y que comprenda el impacto que podría generar en la economía estadounidense una crisis financiera china, o un intento de equilibrar su relación financiera con EEUU.

Cuba: la irritación permanente

En julio de 2006, el repentino anuncio de que el presidente Fidel Castro había transferido el poder temporalmente a su hermano Raúl galvanizó el sentimiento político en EEUU. Para la comunidad cubano-estadounidense y los adversarios del régimen de Castro más conservadores, el cambio parecía al

alcance de la mano. Hubo mucha especulación alrededor de la idea de que, sin la dirección firme de Fidel, el sistema se desestabilizaría. La oportunidad de retornar a la isla reanimó a los amargados cubanos en el exilio. Pero la operación quirúrgica fue un éxito y, si bien Fidel podría no recuperar el control total sobre la sociedad cubana, las Fuerzas Armadas y el Partido Comunista parecen mantener la situación en orden. Un dato importante es que no se produjo el anticipado descontento popular frente a la posible ausencia del poder del líder cubano.

Desde la revolución de 1959, Cuba ha sido un problema político permanente para EEUU. Moscú sostuvo al régimen durante décadas hasta que, con el colapso de la Unión Soviética, surgió la esperanza momentánea de que el gobierno de Castro sucumbiera ante la debilidad económica y el descontento social. Pero Fidel sobrevivió a los 90 y, con el ascenso de Chávez al poder en 1998, comenzó a prosperar. El presidente venezolano identificó rápidamente a Fidel como su aliado más importante en el hemisferio occidental y puso su riqueza petrolera a disposición de Cuba, que de este modo logró frustrar el embargo estadounidense. Caracas envía a la isla 100.000 barriles diarios de petróleo a una tarifa reducida, otorga créditos, paga por los más de 20.000 médicos que ofrecen sus servicios a los sectores más empobrecidos en Venezuela y apoya programas médicos en el Caribe que se llevan adelante en hospitales y clínicas de Cuba. Se estima que Venezuela ha otorgado al gobierno cubano más de 2.000 millones de dólares de financiamiento, la mayor parte en petróleo crudo y derivados refinados[15]. También se ha convertido en un comprador muy importante de bienes cubanos poco competitivos en el mercado internacional, como piezas obsoletas de antiguos molinos azucareros o equipo médico maltrecho. Las exportaciones de la isla a Venezuela crecieron de apenas 25 millones de dólares en 2002 a 300 millones en 2004. Al mismo tiempo, China se ha convertido en una compradora moderada pero confiable de bienes cubanos.

La «triangulación» Cuba-Venezuela-China enfurece a los opositores del régimen castrista. Y, aunque Beijing ha actuado cautelosamente en sus relaciones con Cuba, el apoyo venezolano ha sido en cambio teatral y muy publicitado. En EEUU, la euforia inicial por la posibilidad de una repentina apertura del régimen se ha desvanecido, ya que el partido y el gobierno continúan operando sin mayores inconvenientes. Para los funcionarios políticos en EEUU, es necesario que la transición sea ordenada, cuando sea que tenga lugar. Ellos

15. Juan Forero: «Cuba Perks Up as Venezuelan Foils Embargo» en *Buenos Aires Herald*, 5/8/2006, tomado de *The New York Times*.

recuerdan bien el éxodo de Mariel durante el gobierno de Jimmy Carter, cuando miles de cubanos abandonaron la isla y se dirigieron a EEUU. Política y económicamente, debe evitarse a toda costa la repetición de incidentes como ése.

El problema es la presión continua de la comunidad de exiliados cubanos para que EEUU «haga algo», mientras que un grupo de esa comunidad, minoritario pero ruidoso, proclama que actuará cuando llegue el momento. En ese contexto, una política adecuada sería comenzar a comprometer a Cuba a través de la rediscusión del embargo y un esfuerzo por desalentar a los grupos de exiliados más aventureros. Pero la realidad es que éstos proveen al Partido Republicano de votos cruciales en tiempo de elecciones. Por eso la posición del gobierno, al menos durante el proceso electoral presidencial de 2008, será cautelosa y poco dada a la negociación o a suavizar el embargo.

Conclusión

Las relaciones diplomáticas entre Washington y los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de Cuba y Venezuela, son normales. Sin embargo, hay pocas perspectivas de nuevas iniciativas políticas estadounidenses. Los países latinoamericanos continuarán aceptando la asimetría existente con EEUU, al tiempo que trabajarán para desarrollar nuevas alternativas. El G-20 es un mecanismo útil para ello, la colaboración cuidadosa con Venezuela es otra posibilidad interesante. Para algunos gobiernos de la región, China ofrece una opción importante, sobre todo en temas de comercio.

Pero, más allá de estas iniciativas, lo cierto es que EEUU seguirá siendo el país más poderoso de la región. Si bien en general se muestra desinteresado, la historia demuestra que la Casa Blanca actúa si es provocada, tal como sucedió con Guatemala en los años 50 y con Panamá en los 90. En ese sentido, el actual desinterés no implica una abdicación por parte de Washington a su histórico liderazgo y su preeminencia en su «patio trasero». El desafío para EEUU en el siglo XXI es comprender que ahora hay nuevas fuerzas en juego en la región, así como en el ámbito global, que ya no respetan la idea de que América Latina y el Caribe son una «zona prohibida». Y esos nuevos jugadores deben entender que la inacción de EEUU no significa que tenga las manos atadas cuando crea necesario actuar para proteger sus intereses históricos.