

# Forjando Nuevos Lazos

## Un Nuevo Planteamiento para la Política Estadounidense hacia América Latina

Washington Office on Latin America

Septiembre de 2007

Durante casi veinte años, Estados Unidos ha predicado el mismo mensaje simple a los países de América Latina y el Caribe: los gobiernos de la región deben implementar el libre comercio, liberalizar sus mercados y realizar elecciones periódicas. El tono resulta irritante para muchos en la región, recordándoles el paternalismo que alguna vez caracterizó las políticas estadounidenses. Más aún: el mensaje ha resultado ser inadecuado. Las prescripciones económicas de EE.UU., donde éstas han sido aplicadas, han hecho poco por mejorar las vidas de latinoamericanos comunes y corrientes. Sin embargo, Estados Unidos ha seguido insistiendo en que los acuerdos de libre comercio y los mercados no regulados, con el paso del tiempo, generarán el crecimiento necesario para sacar a los pobres de su condición y aliviar la pobreza y desigualdad crónicas. Frente a la agitación política, Estados Unidos se ha circunscrito a los procesos electorales, sin prestar suficiente atención a la necesidad de lograr la igualdad y la justicia que, junto con las elecciones, confiera a las democracias su profundidad y vitalidad. En pocas palabras, para cientos de millones de latinoamericanos, los Estados Unidos aparecen como indiferentes ante sus problemas sociales más apremiantes en el mejor de los casos, si no parcialmente responsables por ellos.

La Administración Bush ha empezado a reconocer que debe aproximarse a la región en un nuevo pie. El Presidente viajó por cinco países de América Latina en 2007, y allí habló sobre trabajar con sus aliados para impulsar la causa de la justicia social en el hemisferio. Más allá de la nueva retórica, sin embargo, poco ha cambiado en las políticas estadounidenses. Estados Unidos ha seguido invocando el mismo conjunto de recomendaciones sobre políticas, aunque las dinámicas políticas en América Latina han atravesado por un drástico cambio.

Con la mitad de la población de la región aún viviendo en la pobreza, los gobiernos en América Latina se encuentran bajo una creciente presión por remediar la injusticia económica que afecta a millones de sus ciudadanos. Han surgido movimientos populistas y socialdemócratas de toda laya para tratar de resolver el problema de la pobreza, algunos de manera más eficaz y democrática que otros. El respeto por los derechos humanos individuales ha mejorado en América Latina, y los gobiernos ahora son elegidos a través de procesos electorales formales en casi todo el hemisferio. En muchos países ha surgido una vibrante sociedad civil. Pero en ninguna parte del mundo

existe una brecha tan enorme entre ricos y pobres — en términos de ingresos, salud y oportunidades; en calidad de vida a todo nivel. Hay demandas cada vez mayores e insistentes por empezar a resolver esta desigualdad fundamental.

Los gestores de políticas en EE.UU. aún no han llegado a comprender la magnitud de las nuevas dinámicas en la región, ni sus implicancias para nuestro propio país. Para Estados Unidos, estos sucesos implican tanto desafíos como oportunidades. Nuestros medios de comunicación y políticos deben pensar sobre América Latina en términos que vayan más allá de los debates actuales sobre inmigración o tráfico de drogas. Deben descartarse los viejos enfoques y forjarse nuevas relaciones.

## **I. ¿Por qué un Nuevo Rumbo Ahora?**

### ***Desafíos que Enfrenta América Latina***

América Latina en su conjunto aún no ha encontrado una estrategia de desarrollo que sea exitosa en elevar los estándares de vida, desarrollar una clase media numerosa y viable, y reducir la desigualdad. Desde inicios de los 1980s, los Estados Unidos y sus aliados en las instituciones financieras internacionales instaron a los gobiernos en América Latina a adoptar un paquete de políticas económicas al que se ha dado en llamar Consenso de Washington. En diversos grados, la mayoría de los gobiernos de la región siguió la receta. El paquete incluía una disminución de la regulación y control del gobierno, mayor dependencia de las fuerzas del mercado, y el libre flujo de capitales. En la actualidad, a lo largo de la región existe una creciente desilusión hacia estas políticas económicas. Aproximadamente 290 millones de personas en América Latina — más de la mitad de la población — viven en condiciones de pobreza, y 81 millones de ellos en pobreza extrema. Las desigualdades en términos de ingreso y riqueza se han incrementado desde 1990 en la mayoría de los países de la región.

La pobreza y la desigualdad son particularmente agudas en áreas rurales, las cuales adolecen de falta de inversiones, salarios por debajo del nivel de pobreza, y protecciones mínimas para trabajadores rurales. América Central y el Caribe son altamente vulnerables a desastres naturales, los cuales golpean más duramente a los pobres. En varios países, el cultivo de drogas ilícitas continúa siendo un importante medio de supervivencia para los agricultores, mientras el resto de la economía rural languidece. Tan crónica ausencia de oportunidades económicas, y la incapacidad de las personas para escapar de la pobreza sin importar cuán duro trabajen, crean enormes presiones para la migración, especialmente en México y América Central.

Muchas de las estrategias de desarrollo que los gobiernos están implementando actualmente no sólo fallan en sacar a las personas de la pobreza, sino que también tienen significativos costos ambientales. La deforestación es un problema grave in América Central, la cuenta del Río Amazonas y en otras partes. El incumplimiento de salvaguardas ambientales en la minería, la tala de bosques y la industria han contribuido a la polución del aire y el agua en todo el hemisferio.

El viejo flagelo de las dictaduras militares en América Latina prácticamente ha desaparecido; en la mayor parte de la región, la ciudadanía ha estado viviendo bajo gobiernos elegidos durante una generación o más. Miembros de grupos sociales antes excluidos han sido elegidos a cargos públicos. Sin embargo, las instituciones y tradiciones democráticas son jóvenes y siguen siendo débiles. En algunos países, los líderes civiles incluso han llamado a las fuerzas armadas a asumir algunas funciones policiales.

**Una nueva política debería basarse en un sentido de comunidad hemisférica que vaya más allá de los mercados compartidos. En las Américas, todos podemos beneficiarnos si se reducen la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.**

Aunque el número de graves violaciones a los derechos humanos ha caído dramáticamente en la década pasada, hay continuos problemas de derechos humanos en el hemisferio, especialmente en relación a pueblos indígenas, niños y afro-descendientes. El respeto por los derechos humanos no ha sido institucionalizado, y hay escaso apoyo al Estado de derecho. Como resultado, es harto frecuente que la impunidad siga siendo la norma, y la mayoría de los latinoamericanos tiene escasa confianza en la equidad o efectividad de sus sistemas judiciales.

El conflicto político se está intensificando en algunos países y la inseguridad en un problema público creciente en muchos de ellos. En Colombia, no hay fin a la vista para el prolongado conflicto armado interno, pese a los altos niveles de asistencia militar y económica de EE.UU. En muchos países, los niveles elevados de criminalidad común y organizada socavan la confianza en el sistema democrático. La incapacidad de los

gobiernos elegidos para controlar en términos efectivos el crimen podría tener serias consecuencias para el futuro de la democracia en la región.

### ***Respuestas de América Latina***

Durante muchos años, la sociedad civil, las iglesias, grupos comunitarios y gobiernos a lo largo de América Latina han trabajado duramente para reducir la pobreza, generar desarrollo económico, y fortalecer la democracia y la seguridad ciudadana. En años recientes, un amplio rango de movimientos sociales y políticos ha surgido en la región en respuesta a la persistencia de la pobreza y la desigualdad, la mayoría de ellos expresando su desilusión hacia las políticas del Consenso de Washington que han colocado al mercado en un pedestal y han marginado al Estado. Líderes tan diversos como Néstor Kirchner, Hugo Chávez, Evo Morales y Luiz Inácio Lula da Silva han alcanzado el poder a través de elecciones, prometiendo buscar alternativas a las recetas económicas y tratados comerciales promovidos por los Estados Unidos.

Los movimientos con los cuales se asocian estos políticos varían ampliamente en términos tanto de sus recetas económicas como de sus posiciones políticas. Algunos son populistas, algunos más explícitamente social-demócratas; algunos están comprometidos con un modelo de democracia liberal, y algunos otros no lo están. Ciertas tendencias políticas se apoyan en un sentimiento anti-estadounidense como una causa común para sus campañas. Pese a muchas diferencias, lo que estos movimientos tienen en común es que critican las políticas económicas y comerciales que los Estados Unidos han propuesto para la región.

### ***Una Relación Tirante***

La credibilidad y prestigio del gobierno de los EE.UU. en América Latina se ha ido en picada. Fuertes y profundos lazos continúan operando entre muchas comunidades, iglesias y grupos de la sociedad civil en los Estados Unidos y sus colegas y contrapartes en América Latina. Pero las recetas económicas oficiales de los EE.UU. se encuentran bajo ataque, y el gobierno de los Estados Unidos es percibido por muchos como torpe en su aproximación hacia América Latina e indiferente hacia los latinoamericanos y sus preocupaciones. El compromiso de los EE.UU. hacia la democracia y el respeto por los derechos humanos en América Latina (y en el resto del mundo) es visto como limitado y fingido.

La larga historia del involucramiento de los EE.UU. en América Latina refuerza una visión desde la región de que Estados Unidos es un actor unilateral que no tiene gran consideración por el impacto de sus acciones en otros países. Este punto de vista es reforzado por la guerra de EE.UU. en Irak y consolidada más aún por el encarcelamiento indefinido de los detenidos en la Bahía de Guantánamo, en Cuba. En términos generales, la credibilidad de los EE.UU. es reducida, y el sentimiento anti-estadounidense es intenso. Una encuesta reciente de Pew Global Attitudes encontró que la imagen de los Estados Unidos se había erosionado desde 2002 en cada uno de los países latinoamericanos estudiados.

### ***Tiempo para un Nuevo Enfoque***

Un nuevo enfoque hacia los desafíos que actualmente enfrenta América Latina debería empezar con unos cuantos reconocimientos.

Debemos reconocer en primer lugar que América Latina es importante para los Estados Unidos. Los países de las Américas se encuentran unidos, y Estados Unidos inevitablemente interactuará con, influenciará a, y será influenciado por, nuestros vecinos más cercanos. En la medida en que los viajes, la tecnología, migración, comercio y contacto cultural reducen las distancias entre los Estados Unidos (y Canadá) con América Latina, nuestros problemas, oportunidades y futuros están entrelazados más estrechamente que nunca. Por eso, Estados Unidos como país se beneficiará de un crecimiento económico difundido en América Latina, y del desarrollo de una clase media estable y viable en la región. El crecimiento con equidad en América Latina reducirá los incentivos para la migración ilegal. Las relaciones comerciales crecerán, y nuestra economía crecerá con ellas. Estados Unidos se volverá más seguro en la medida en que gobiernos nacionales robustos y efectivos en la región extiendan el estado de derecho y fortalezcan la seguridad ciudadana.

En segundo lugar, debemos comprender que las corrientes populistas que han surgido en América Latina en años recientes — y que en muchos países han llegado al poder en elecciones libres y justas, y detentan ahora el poder político — constituyen una respuesta a los problemas reales que confronta la región. Estados Unidos debe responder positivamente al impulso detrás de estos movimientos.

Quienes atizan el miedo suelen representar a los movimientos y gobiernos populistas en la región como amenazas potenciales a los Estados Unidos y su seguridad. Ello es un error. Las fuerzas armadas en América Latina no representan una amenaza para nuestro país. Cualesquiera sean sus opiniones sobre los Estados Unidos, es improbable

que estos gobiernos ofrezcan albergue a terroristas. Y aunque pueden desear renegociar los términos para comerciar con los Estados Unidos, es improbable que interrumpan recursos comerciales vitales. Incluso Venezuela, de cuyo suministro de petróleo dependen los Estados Unidos, y que ha irritado a Washington con su retórica estridente anti-estadounidense y sus relaciones con Irán, implica retos que se manejan mejor a través de la diplomacia y el diálogo que a través de la confrontación. De hecho, los intereses de seguridad nacional de EE.UU. en América Latina dependen a largo plazo no en obstruir a quienes están en desacuerdo con nosotros sino en ayudar a la región a lidiar con la pobreza y la desigualdad que catalizan dichos movimientos.

El gobierno de los EE.UU., y especialmente la próxima administración, debe construir puentes hacia los gobiernos democráticamente elegidos de América Latina, y trabajar más estrechamente con ellos en problemas comunes de lo que han venido haciendo en el pasado. Desde lidiar con la violencia de pandillas y mejorar la educación pública, hasta reducir la contaminación del aire y el agua, las comunidades en los EE.UU. enfrentan muchos de los mismos problemas que se plantean a los gobiernos latinoamericanos. Nosotros, en los Estados Unidos, tenemos experiencia y habilidades técnicas para compartir, y nuestros vecinos en América Latina tienen experiencia y habilidades para compartir con nosotros. Ello debe ser la base sobre la cual los Estados Unidos reconstruyan la credibilidad y confianza de los ciudadanos latinoamericanos comunes y corrientes.

En el campo de las políticas económicas, es hora de avanzar más allá de los debates sobre ortodoxias económicas y buscar nuevas aproximaciones que reconozcan la profundidad de la pobreza y la exclusión en América Latina. Las nuevas políticas económicas deben tener en cuenta un enfoque más proactivo para resolver estos problemas y deben ser lo suficientemente flexibles para permitir a las comunidades y naciones implementar estrategias innovadoras de desarrollo. Para ser exitosas, las políticas deberán producir mejoras reales en los estándares de vida para todos los sectores, no sólo estimular un crecimiento económico que enmascara una brecha de ingresos creciente.

**El gobierno de los EE.UU., y especialmente la próxima administración, debe construir puentes hacia los gobiernos democráticamente elegidos de América Latina, y trabajar más estrechamente con ellos en problemas comunes de lo que han venido haciendo en el pasado.**

Ahora es el momento de inaugurar un nuevo planteamiento. Durante los últimos años, una ola de elecciones en América Latina ha resultado en una nueva serie de líderes con el mandato de realizar cambios. Los Estados Unidos deben ver a estos líderes, y los desafíos que éstos enfrentan, no como amenazas sino más bien como oportunidades para construir una relación más fructífera con la región, una que fortalezca nuestros lazos históricos y beneficie a los ciudadanos de América Latina y de los Estados Unidos por igual.

## **II. Tres Principios Clave**

Las relaciones de los EE.UU. con América Latina deben construirse sobre una nueva base de respeto. Tenemos mucho que ofrecer a nuestros vecinos en el hemisferio, y también mucho que aprender de ellos. Debemos forjar lazos más robustos con los gobiernos y sociedades civiles individuales, pero también debemos poner mayor énfasis en trabajar multilateralmente — con la Organización de Estados Americanos, el sistema de las Naciones Unidas, y entidades regionales tales como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

Tres principios clave debe subyacer a este nuevo enfoque:

1. Estados Unidos debe apoyar estrategias para el desarrollo económico orientado tanto al crecimiento como a la equidad en América Latina. Ello significa apoyar estrategias de desarrollo que tengan como objetivo la pobreza y la brecha entre ricos y pobres, beneficiando a los ciudadanos de la región y reduciendo la polarización política.
2. Estados Unidos debe ayudar a fortalecer instituciones civiles que brinden seguridad ciudadana en América Latina. Podemos impulsar la cooperación que apoye labores policiales eficaces en manos de civiles, fortalezca los sistemas judiciales y colabore con los gobiernos y grupos de la sociedad civil para combatir el tráfico de drogas, el crimen organizado, y otras amenazas a la seguridad tanto en América Latina como en Estados Unidos.

3. Estados Unidos debe apoyar el desarrollo y la consolidación de instituciones democráticas y el respeto por los derechos humanos en América Latina. Debe brindar asistencia y apoyo más eficaces a gobiernos que busquen fortalecer y profundizar la democracia, la gobernabilidad y el estado de derecho.

### **III. Implementando Nuestros Principios**

Una nueva política estadounidense hacia América Latina debe ser consistente con las políticas domésticas que promueven la democracia y justicia a nivel interno. Debe estar fundada en valores centrales estadounidenses de democracia, igualdad de oportunidades y respeto por los derechos de todas las personas para determinar su propio futuro. Una prueba clave para nuestra política hacia América Latina, así como para nuestra política doméstica, debe ser identificar si ésta mejora las vidas de los ciudadanos comunes y corrientes.

Una nueva política puede y debe estar basada en un sentido de comunidad hemisférica que vaya más allá de los mercados compartidos. Durante la última década, las economías de las Américas, Norte y Sur, se han integrado cada vez más. Dicha integración económica supone que tenemos intereses comunes como una comunidad de naciones. En las Américas, todos podemos beneficiarnos si se reducen la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y si se regula el flujo migratorio que ha surgido en la medida en que los ciudadanos escapan de estas situaciones de opresión. Todos tenemos interés en fortalecer nuestras imperfectas democracias, y en construir la capacidad de los gobiernos para abordar los problemas de la región. Todos podemos beneficiarnos al trabajar conjuntamente para abordar los problemas de degradación ambiental, crimen, corrupción y narcotráfico que afectan a toda la región.

El gobierno de los Estados Unidos debe considerar estos temas como prioridades en las relaciones que establecemos con nuestros vecinos en las Américas y trabajar como socios con ellos para encontrarles solución. Debemos superar la percepción difundida en América Latina de que Estados Unidos no respeta la soberanía de las naciones latinoamericanas, son sordos ante sus prioridades, y dan por sentado su apoyo a las iniciativas de los EE.UU. Una nueva política debe tratar a los latinoamericanos como iguales y como socios.

La comunidad latina en los Estados Unidos tiene un interés especial en el bienestar de sus familias y de sus comunidades de origen en América Latina. Ellos ya están



desarrollando sus propias alianzas entre los Estados Unidos y la región a través de remesas de dinero que envían a sus familias, de los proyectos cívicos que auspician en sus países de origen, sus inversiones comerciales en región, y su participación política y social continua en sus lugares de origen. Ellos pueden ser actores clave en desarrollar nuevos enfoques sobre políticas estadounidenses.

Todos los elementos de una nueva política deben trabajar en conjunto. El apoyo estadounidense para el crecimiento con equidad, una seguridad ciudadana fortalecida y una gobernabilidad democrática, debe ser coordinado de modo que las diversas estrategias se apoyen mutuamente en lugar de interferir entre sí.

En aras de la credibilidad, debemos en primer lugar mirar hacia adentro. Estados Unidos debe rechazar sin ambigüedad el uso de la tortura y poner fin a la detención indefinida sin juicio de supuestos terroristas, antes que podamos hablar nuevamente de derechos humanos en el exterior con visos de credibilidad.

Por cada uno de los tres principios básicos planteados anteriormente, las siguientes secciones enumeran medidas de políticas clave que la próxima administración de los EE.UU. debe emprender para forjar nuevos lazos con América Latina.

**Todos los elementos de una nueva política deben trabajar en conjunto. El apoyo de los EE.UU. para el crecimiento con equidad, una seguridad ciudadana fortalecida y una gobernabilidad democrática, debe ser coordinado de modo que las diversas estrategias se apoyen mutuamente en lugar de interferir entre sí.**

***Principio 1. Estados Unidos debe apoyar estrategias de desarrollo orientadas tanto al crecimiento como a la equidad en América Latina.***

Las políticas en apoyo de este principio corresponden a dos categorías básicas: medidas proactivas que abordan la pobreza y la desigualdad, y políticas comerciales que estimulan el desarrollo equitativo.

## **Abordar la Pobreza y la Desigualdad**

Las políticas de los EE.UU. hacia América Latina deben reflejar un serio compromiso de largo plazo para reducir la pobreza y la desigualdad, priorizando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) de las Naciones Unidas. Estas metas hacen un llamado a poner fin a la pobreza extrema y el hambre, establecer la educación primaria universal, promover la igualdad de género y potenciar a las mujeres, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna, combatir el VIH y otras enfermedades, y asegurar la sostenibilidad ambiental. Para este fin, Estados Unidos debe:

- Evaluar sus programas de asistencia (a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. y la Corporación Desafío del Milenio) y su diplomacia, indagando si están impulsando los ODMs de maneras reales y medibles. Las estrategias de desarrollo que hemos defendido por largo tiempo, tales como la privatización de servicios públicos, deben ser revisadas y reconsideradas, basándose en la confirmación de que éstas han reducido la pobreza y desigualdad en términos efectivos, o no.
- Presionar a otros actores a trabajar también por cumplir las ODMs. Debemos hacer uso de nuestra influencia al interior del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para impulsar a estas instituciones a invertir más recursos en cumplir las ODMs, idear estrategias de crecimiento que provoquen mejoras medibles en la equidad, y repensar enfoques fallidos sobre desarrollo. Debemos instar a los gobiernos latinoamericanos a comprometer sus propios recursos presupuestales para cumplir las ODMs, incrementando las tasas efectivas de recaudación de impuestos y promulgando una tributación más progresista. Y debemos buscar también movilizar recursos privados — de corporaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales — para cumplir las ODMs.
- Estimular la experimentación en América Latina, reconociendo que no hay una fórmula única para lograr la reducción de la pobreza y alcanzar el desarrollo. Los gobiernos nacionales deben comprometer recursos sustanciales para reducir la pobreza y lograr el crecimiento con equidad, con flexibilidad respecto a la

manera en que desarrollan e implementan tales programas. Los gobiernos nacionales deben ofrecer una flexibilidad similar a las comunidades locales.

- Realizar un compromiso específico y ambicioso con el desarrollo rural y el alivio de la pobreza rural en América Latina. Ello requiere de un enfoque integrado que vaya más allá del financiamiento de proyectos aislados. Estados Unidos debe revisar sus propios programas domésticos de subsidios agrícolas, los cuales a menudo perjudican a pequeños y medianos productores en América Latina, mientras benefician de manera desproporcionada a los grandes productores en Estados Unidos. Los programas de asistencia de los EE.UU. en la región deben enfocarse en estos pequeños y medianos productores, quienes son clave para la economía rural, y debe darse pasos para fortalecer y expandir exitosas iniciativas de los EE.UU. en las áreas de microcrédito, créditos agrícolas, mercadeo, y asistencia técnica. Los programas que incrementen el acceso a la tierra y a otros recursos productivos para los pobres rurales, llevándolos a la economía formal, deben ser desarrollados.
- Reconocer que la pobreza tiene a menudo un carácter sectorial, y que los programas para reducir la pobreza e incrementar la equidad con frecuencia se dirigen específicamente a ciertas comunidades. Los programas que tengan esas metas deben abordar la exclusión social de las poblaciones indígenas, afrodescendientes y mujeres, y deben consolidar la organización e incidencia que estas comunidades ya vienen realizando por sí mismas.

### **Promover el Comercio para el Crecimiento y la Igualdad**

Durante demasiado tiempo, Estados Unidos ha considerado la promoción del comercio (y la liberalización del mercado que la ha acompañado) como el principal vehículo para el desarrollo en América Latina. El comercio es y debe seguir siendo una parte importante de nuestras relaciones con los países de la región. Sin embargo, dado que el comercio por sí mismo no traerá el desarrollo equitativo, las políticas comerciales deben ser estructuradas en el contexto de otras estrategias que aborden la pobreza y estimulen el crecimiento con equidad. Los acuerdos comerciales deben ser estructurados no con el fin de maximizar las ventajas de corto plazo para inversionistas y exportadores de los EE.UU. sino para estimular el crecimiento, desarrollo y reducción de la pobreza a largo plazo, tanto en América Latina como en los Estados Unidos. El comercio debe ayudar a construir socios tanto económica como políticamente estables en América Latina, incluyendo una creciente clase media en la región.

Estados Unidos debe empezar a evaluar el impacto de los acuerdos comerciales a la fecha, observando no sólo los flujos económicos sino también el impacto en las comunidades. Esta evaluación debe considerar el impacto del comercio en la migración, así como sobre los indicadores económicos y sociales.

Las discusiones futuras sobre temas comerciales deben estar enmarcadas como parte de una nueva alianza hemisférica en la cual los gobiernos y el sector privado busquen asegurar que los beneficios del comercio, la inversión extranjera y la integración sean ampliamente compartidos, tanto en los Estados Unidos como en América Latina. Debe abordarse el impacto negativo de la integración sobre los ciudadanos, trabajadores y comunidades en ambas regiones. Para tal fin, debemos desarrollar procedimientos para conducir negociaciones comerciales que sean transparentes y que incluyan mecanismos significativos para que la sociedad civil participe en el proceso de las negociaciones.

Al desarrollar nuevos acuerdos comerciales, Estados Unidos debe:

- Garantizar que los derechos de los trabajadores, tal como están estipulados por la Organización Internacional del Trabajo, sean oficialmente reconocidos, y que los acuerdos comerciales incluyan dispositivos significativos para monitorear y hacer cumplir tales derechos.
- Asegurar que los acuerdos comerciales reconozcan el papel del Estado en regular los mercados para asegurar un crecimiento y actividad comercial más balanceados. El deseo de los inversionistas de llevar a cabo actividades comerciales sin restricciones no debe tomar preeminencia sobre la responsabilidad de los gobiernos de establecer razonables regulaciones para el comercio y la inversión, que protejan productos sensibles o que impulsen metas sociales y ambientales.
- Considerar evaluaciones independientes, explícitas y públicamente disponibles del posible impacto de propuestas comerciales particulares sobre sectores sociales y económicos tanto en los Estados Unidos como en la región. Ello debe incluir el impacto sobre la fuerza de trabajo organizada y sobre los pequeños productores, así como el potencial de desarrollar acuerdos comerciales particulares para beneficiar a los sectores más pobres — especialmente en sectores rurales — en América Latina.

- Asegurar que los acuerdos comerciales incluyan dispositivos para evaluaciones y revisiones periódicas, y para la renegociación si se determina que los impactos económicos y sociales de los acuerdos son perjudiciales.

**Debemos desarrollar procedimientos para conducir negociaciones comerciales que sean transparentes y que incluyan mecanismos significativos para que la sociedad civil participe en el proceso de las negociaciones.**

***Principio 2. Estados Unidos debe ayudar a fortalecer las instituciones civiles a cargo de la seguridad ciudadana en América Latina.***

A lo largo de América Latina, los ciudadanos viven atemorizadas por el crimen común en un grado no visto antes. Las tasas de homicidios en la región se encuentran ahora entre las más altas del mundo. La violencia en las calles, y la que tiene lugar en la familia, son fuente de profunda preocupación para las personas. El tráfico de drogas y otras formas de crimen organizado no sólo cobran vidas sino que también corrompen sistemas políticos. La difundida inseguridad amenaza la estabilidad política, así como el apoyo a la democracia y el estado de derecho.

Estados Unidos puede jugar un papel importante en detener este problema al prestar apoyo a programas para la prevención de la violencia, profesionalización de la policía, y estrategias efectivas para reducir la demanda de drogas ilícitas y combatir el tráfico de drogas.

Sabemos que un enfoque sobre el fortalecimiento de la educación primaria, y sobre mantener a los jóvenes en la escuela, tiene un impacto fundamental de largo plazo sobre el crimen y la violencia. Sabemos asimismo que existen eficaces programas de base comunitaria de prevención de la violencia que han reducido la incidencia de ésta entre los jóvenes en los Estados Unidos y en América Latina. Debemos estimular y apoyar la extensión de estos programas en la región.

## **Fortalecer el Trabajo Policial a Cargo de Civiles**

Estados Unidos debe asistir a los países de América Latina en entrenar a oficiales de policía y otras fuerzas del orden sobre el respeto a los derechos humanos y el debido proceso, por cuanto éstos establecen el orden. La diplomacia y la asistencia estadounidenses deben enfatizar una policía más profesional, una fiscalía e instituciones judiciales más efectivas, y el apoyo al Estado de derecho. El énfasis en el financiamiento de EE.UU. debe cambiar, de la asistencia militar hacia medidas que realcen la seguridad pública y ciudadana. Dicha asistencia debe estar vinculada al respeto por las instituciones democráticas y por los derechos humanos. En respuesta a inquietudes arraigadas en antecedentes de entrenamiento de fuerzas policiales extranjeras por parte de EE.UU., los programas de asistencia estadounidense deben ser transparentes y abiertos a la supervisión civil. Muchas comunidades norteamericanas tienen experiencias con técnicas policiales innovadoras, con base en la ciudadanía; debemos compartir esta experiencia con nuestros vecinos latinoamericanos donde ello sea aplicable, mientras ellos lidian con sus propios problemas relacionados al crimen. Para tal fin, Estados Unidos debe:

- Animar y brindar asistencia a programas para fortalecer la educación primaria en América Latina e incrementar las tasas de matrícula escolar. Debemos apoyar programas de base comunitaria para prevención de la violencia; ofrecer asistencia técnica a comunidades, así como a gobiernos locales y nacionales, que busquen desarrollar tales programas; y animar a los gobiernos a comprometer sus propios recursos presupuestales para dichos programas.
- Usar la diplomacia para animar y apoyar a líderes políticos en América Latina que ejerzan el consistente liderazgo político necesario para superar la inercia burocrática y resistencia política para impulsar la reforma policial y de justicia penal. El apoyo a intentos integrales de reforma debe ser priorizado.
- Apoyar esfuerzos coordinados para modernizar y profesionalizar tanto a la policía como los sistemas de la fiscalía.
- Ofrecer asistencia técnica y capacitación para la profesionalización de la policía, en coordinación con otros donantes interesados. Este proceso debe enfatizar la formación y doctrina de la academia policial, derechos humanos y debido proceso, desarrollo de liderazgo, estructuras de patrullaje, investigación criminal, controles internos y externos, y funciones policiales orientadas a la comunidad. La capacitación y asistencia técnica deben estar orientadas a impulsar procesos

de reforma institucional, en lugar de circunscribirse a unidades especializadas de policía o técnicas específicas de patrullaje policial.

## **Instituir Estrategias Más Eficaces para el Control de Drogas**

El paso más importante que puede dar Estados Unidos para mejorar la seguridad pública en América Latina sería reducir el consumo de drogas en Estados Unidos y ayudar a los países de América Latina a detener el tráfico de drogas ilícitas y el crimen organizado y la corrupción que éste fomenta. Después de muchos años de tratar de combatir el tráfico de drogas en la fuente, con programas de erradicación en los Andes, debemos reconocer que la erradicación forzosa de cultivos ha fracasado. Debemos cambiarla hacia un enfoque más realista sobre reducción de daños, trabajando para aliviar los peores aspectos de un problema perenne, antes que continuar regodeándonos en la ilusión de que se materialice una solución definitiva al abuso de drogas por el lado de la oferta.

El gobierno de los Estados Unidos debe:

- Designar el abuso de drogas como una crisis de salud pública e invertir seriamente en programas internos para el tratamiento por abuso de drogas en los EE.UU. Tratar la adicción beneficiará a nuestra propia sociedad y reducirá la demanda que impulsa la producción y el tráfico a nivel internacional.
- Tomar medidas enérgicas respecto al sistema ilegal de envío de armas de los Estados Unidos hacia América Latina. Estados Unidos es una fuente principal de armas que terminan en manos de las organizaciones de tráfico de drogas y otros criminales.
- Dedicar mayores recursos para investigar y procesar a las redes criminales que manejan y obtienen ganancias del tráfico de drogas. Ello incluiría el juzgamiento de importantes traficantes de drogas, control de insumos químicos, y cumplimiento de las leyes contra el lavado de dinero. El enfoque debe recaer en aquellos que realmente dirigen las operaciones de tráfico de drogas y empresas criminales relacionadas, en lugar de sobre campesinos pobres.

- Proporcionar un nuevo enfoque sólido sobre desarrollo rural y medios alternativos de subsistencia para los agricultores, juntamente con la erradicación manual voluntaria de cultivos. Nuestro prolongado énfasis en la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, incluyendo la fumigación aérea con herbicidas en Colombia, ha fracasado en contener la producción de drogas o reducir su disponibilidad en los Estados Unidos, y ha contribuido a violaciones a los derechos humanos y a problemas ambientales. La erradicación voluntaria acompañada por desarrollo de áreas rurales ha demostrado en algunos casos ser una estrategia más eficaz para reducir la producción de drogas.
- Trabajar con sus contrapartes en América Latina para fortalecer la policía y sistemas judiciales, de modo que éstos puedan efectivamente investigar el crimen organizado y la corrupción de instituciones públicas. Ello incluye la investigación de corrupción en estructuras políticas y en el sistema penal de justicia, así como el desarrollo de regímenes regulatorios efectivos para combatir el lavado de dinero. El crimen organizado y su penetración del Estado socavan la democracia y deben ser combatidos. Debemos trabajar con los gobiernos para generar apoyo político para este tipo de investigación y procesamiento legal.

***Principio 3: Estados Unidos debe apoyar el desarrollo y consolidación de instituciones democráticas y el respeto por los derechos humanos en América Latina.***

La historia de los Estados Unidos con respecto a la promoción de la democracia y los derechos humanos en América Latina es, en el mejor de los casos, un camino con altibajos. Muchos latinoamericanos ven con escepticismo el apoyo de los EE.UU. a la democracia y los derechos humanos, en la medida en que la presión parece aplicarse con más frecuencia a gobiernos que no cuentan con el favor de Washington. Una nueva política debe reconocer que hay razones para tal escepticismo, que no siempre hemos estado a la altura de nuestros principios en América Latina, y que los Estados Unidos enfrentan sus propios retos en fortalecer instituciones democráticas a nivel doméstico.

Aunque no existe un modelo único para una gobernabilidad democrática exitosa, Estados Unidos debe estimular encarecidamente el respeto básico por los derechos humanos y los principios fundamentales de las instituciones democráticas, tanto a nivel doméstico como en el exterior. Éstos incluyen elecciones libres y justas, realizadas periódicamente; separación de poderes, con equilibrio de poderes en organismos del gobierno; gobierno de la mayoría con protección de los derechos de la minoría; libertad de expresión y tolerancia de distintos puntos de vista; y justicia e igualdad para todos ante la ley, incluyendo a funcionarios del gobierno y élites tradicionales.



Con el fin de promover de manera creíble la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos en América Latina, Estados Unidos debe:

- Poner en orden su propia casa, clausurando el centro de detención en la Bahía de Guantánamo. Debemos iniciar procesos legales contra aquellos allí detenidos o liberarlos.
- Hacer evidente que nuestro compromiso con los derechos humanos y la democracia no será manipulado por razones políticas, aplicado de manera selectiva o empleado como excusa para asediar a gobiernos con los cuales estamos en desacuerdo sobre otros temas.
- Ayudar a los gobiernos de la región a abordar los desafíos del crecimiento económico con equidad y de la seguridad pública. Los gobiernos democráticos necesitan producir resultados respecto a estos temas para mantener su apoyo popular. Estados Unidos puede ayudarles a lograrlo.
- Expresar preocupación cuando aprecian que los gobiernos de la región no están a la altura de los principios democráticos o se alejan de ellos. Ello es cierto ya sea que se trate de Colombia o México, Cuba o Venezuela. Habiendo dicho esto, los Estados Unidos debe reconocer que los enfoques multilaterales pueden ser mucho más eficaces que las críticas unilaterales estadounidenses y que el diálogo, las críticas diplomáticas, y una presión cuidadosamente diseñada, pueden lograr más que explosiones retóricas.
- Incrementar la asistencia financiera y técnica para una efectiva gobernabilidad en América Latina, tanto a nivel local como nacional. Debe disponerse de asistencia para gobiernos que busquen fortalecer una serie de instituciones democráticas — parlamentos, ministerios de gobierno, consejos locales y gobiernos municipales, asambleas de pueblo y mecanismos de consulta comunitaria.
- Incrementar la asistencia para programas e instituciones que fortalezcan el Estado de Derecho. En particular, los programas que realzan la coordinación entre la policía (en especial unidades de investigación) y la fiscalía, incrementan la capacidad policial para reunir evidencias, y ayudan a los fiscales a manejar su carga de trabajo se han demostrado beneficiosos para aumentar la tasa de

condenas y fortalecer la confianza de la ciudadanía en el estado de derecho. Éstos deben expandirse, dondequiera que los gobiernos busquen establecerlos.

#### **IV. Países que Representan Desafíos Clave**

##### ***México***

Nuestro vecino más cercano en América Latina, México siempre será un actor importante en las relaciones EE.UU.–América Latina. La seguridad pública y las tareas policiales a cargo de civiles son temas clave de largo plazo para México, a los ojos de los Estados Unidos y del propio México. El desarrollo económico y el crecimiento con equidad en México figuran también entre los intereses importantes para EE.UU., en la medida en que éstos pueden reducir la pobreza y desigualdad que impulsa a muchos mexicanos a emigrar al país del norte.

Debemos reconocer que en una era de globalización en la cual se están integrando los mercados financieros y de bienes, los mercados laborales pueden y deben integrarse también. Existe la necesidad especial de la cooperación entre los Estados Unidos y México para diseñar políticas de inmigración que reconozcan los aportes que los migrantes realizan a las economías tanto de los Estados Unidos como de México. Tales políticas deben proteger los derechos civiles y humanos, facilitar los vínculos familiares a través de las fronteras, y regularizar la situación de los inmigrantes en los Estados Unidos.

Las políticas estadounidenses hacia México deben apoyar los esfuerzos de este último país a fortalecer la labor policial a cargo de civiles, implementar reformas necesarias al sistema de justicia penal, y combatir el crimen organizado y el narcotráfico. Debemos apoyar una mayor colaboración entre México y los Estados Unidos para abordar los problemas de pobreza, desigualdad y desempleo que operan como importantes “factores de impulso” para la emigración. En particular, debemos revisar y reconsiderar el impacto de NAFTA sobre los niveles de empleo y sobre el sector agrícola rural en México.

##### ***Cuba***

El embargo comercial de los EE.UU. contra Cuba no ha conseguido estimular una apertura política en la isla y ha constituido un factor irritante de largo plazo en nuestras relaciones con otros países en el hemisferio. Una nueva administración debe poner fin a esta política fallida y tomar un nuevo rumbo en nuestras relaciones con Cuba.

Sucesos recientes en Cuba representan oportunidades para nuevas políticas estadounidenses que puedan apoyar la evolución pacífica de Cuba hacia procesos políticos más democráticos y una economía más abierta. Los cubanos tomarán las decisiones sobre su propio futuro, pero las acciones de los EE.UU. influenciarán el entorno en el cual se tomen tales decisiones. Resulta más probable que un involucramiento con Cuba, en lugar de la hostilidad y el aislamiento, apoye tal evolución pacífica, particularmente en la medida en el país se proyecta más allá del liderazgo de Fidel Castro.

En el corto plazo, el gobierno estadounidense debe levantar la prohibición de viajar a Cuba, el cual viola los derechos de ciudadanos estadounidenses y limita el contacto entre los pueblos que es importante para una nueva relación. Estados Unidos deben iniciar discusiones con Cuba sobre temas de interés mutuo, incluyendo posibilidades de restablecer conversaciones sobre migración, la expansión de la cooperación anti-drogas y de la Guardia Costera, y cooperación con iniciativas anti-terroristas y de tráfico de personas. Debemos revisar la ley Helms-Burton para otorgar al Presidente estadounidense mayor flexibilidad para responder a los cambios que están ocurriendo en Cuba en la medida en que allí se desarrolle el proceso de sucesión en el poder.

## **Colombia**

Nuestras necesidades sobre políticas en Colombia deben ser repensadas. La estrategia antidrogas que estamos persiguiendo en ese país es profundamente defectuosa, y nuestro apoyo al gobierno colombiano ha estado demasiado enfocado en la asistencia militar. Al prestar asistencia a este país, los Estados Unidos no han considerado suficientemente temas de derechos humanos y del sector justicia, la situación de los desplazados internos y de las comunidades afro-colombianas e indígenas, y los peligros a la democracia y seguridad ciudadana representados por los grupos paramilitares desmovilizados pero aún activos. El enfoque estadounidense sobre la erradicación de cultivos, en particular el costoso programa de fumigación aérea, ha sido inefectivo para cortar la producción, y más aún para debilitar el poder de los traficantes de droga. Debemos redirigir nuestro apoyo hacia la ayuda para que el gobierno de Colombia aborde temas sociales y fortalezca la democracia y el Estado de derecho.

## ***Venezuela***

Un nuevo gobierno en Washington brinda la oportunidad de un nuevo comienzo con Venezuela, el cual puede llevar a relaciones sobre una base menos enconada y más respetuosa — de ambos lados. La encendida retórica del Presidente Hugo Chávez no le ha ganado el aprecio de la mayoría de los estadounidenses y sus tendencias autoritarias resultan evidentes. Pero los ciudadanos venezolanos han elegido repetidamente a Chávez como su Presidente, y los Estados Unidos deben buscar relacionarse con él, reconociendo su legitimidad electoral incluso mientras se ventilan las diferencias con su gobierno.

Ambos países tienen la posibilidad de ganar como resultado de una mejora de las relaciones, en tanto ambos dependen de un continuo flujo del petróleo venezolano hacia Estados Unidos. Venezuela busca diversificar los mercados para su combustible y Estados Unidos debe buscar diversificar sus proveedores de petróleo y reducir su dependencia del combustible en términos más generales. Pero en el futuro previsible, ambos países seguirán siendo en gran medida interdependientes.

Los Estados Unidos debe proponer conversaciones directas de alto nivel sobre las agendas de ambos países y sobre lo que se puede hacer para mejorar el entendimiento mutuo. Chávez bien puede desdeñar este ofrecimiento, pero si lo hace, los Estados Unidos no pierde nada, en tanto que sí nos beneficiaríamos si las relaciones alcanzan un nivel de menor conflicto. Tal apertura debe incluir discusiones sobre legítimas inquietudes para el lado estadounidense, incluyendo aspectos de la política exterior venezolana como sus relaciones con Irán.

## ***Haití***

Estados Unidos debe comprometerse con el desarrollo y la consolidación de las instituciones democráticas en Haití en el largo plazo. El país enfrenta graves desafíos, incluyendo débiles instituciones democráticas, desempleo y pobreza generalizados, así como grave degradación ambiental, todo lo cual contribuye a la inestabilidad política, crimen y problemas en términos de seguridad. La ayuda, entrenamiento y asistencia técnica de EE.UU. deben enfocarse en la reducción de la pobreza, el estímulo al crecimiento con equidad, y el apoyo para las nacientes organizaciones de base comunitaria en todo el país en sus esfuerzos por buscar el desarrollo económico y ambientalmente sostenible. El énfasis en la consolidación de las instituciones

democráticas debe incluir esfuerzos por fortalecer el sistema de justicia penal, combatir la corrupción y la impunidad, profesionalizar la policía, y reformar las prisiones.

## **V. Los Primeros 100 Días**

Una nueva política debe marcar su llegada con algunas acciones iniciales que demuestren el cambio hacia un nuevo enfoque. Hay muchos pasos que una nueva administración podría emprender; a continuación se enumeran siete medidas clave. El nuevo Presidente debería:

1. Programar un viaje presidencial a América Latina para articular el nuevo enfoque, visitando una serie de países con el fin de reconocer los pasos que los gobiernos del hemisferio están dando para fortalecer la gobernabilidad democrática y abordar la pobreza y la desigualdad.
2. Comprometer explícitamente a los Estados Unidos en apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas en América Latina, y anunciar que los nuevos programas estadounidenses de ayuda al exterior para América Latina se orientarán a cumplir dichas metas, particularmente aquellas relacionadas con la eliminación de la pobreza extrema.
3. Convocar una reunión cumbre con México y Canadá, nuestros socios en Norteamérica, para establecer las bases de una nueva colaboración para el desarrollo de Norteamérica.
4. Trabajar activamente con el Congreso para lograr una reforma migratoria integral que regularice la situación de personas indocumentadas de origen latinoamericano establecidas en Estados Unidos.
5. Proponer una Cumbre Interamericana para reconsiderar las estrategias anti-drogas, poniendo énfasis en medios de subsistencia alternativos para pequeños agricultores, acciones legales específicas contra los criminales más peligrosos y

violentos, programas para identificar y procesar el lavado de dinero, y programas para reducir la demanda de drogas.

6. Cerrar el centro de detención en la Bahía de Guantánamo, e iniciar procesos legales contra aquellos allí retenidos, o liberarlos.
  
7. Pedir al Congreso levantar el impedimento de viajar a Cuba, gesto que podría beneficiar a ciudadanos y empresarios estadounidenses, y que constituiría una señal de un nuevo enfoque a un antiguo tema dentro de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

#### Washington Office on Latin America

Joy Olson

Directora Ejecutiva

Geoff Thale

Director de Programas

Lori Piccolo

Directora de Desarrollo

Roger Atwood

Director de Comunicaciones

John Walsh

Coordinador de Programas, Andes y Política Narcótica

Gimena Sánchez-Garzoli

Coordinadora de Programas, Colombia y Haití

Vicki Gass

Coordinadora de Programa, Derechos y Desarrollo

Adriana Beltrán

Coordinadora de Programas, Guatemala, Crimen Organizado y la  
Violencia contra las Mujeres

Maureen Meyer

Coordinadora de Programas, México y Centroamérica

Elsa Falkenburger

Investigadora de Programas, Cuba y Pandillas

Joel Fyke

Investigador de Programas

Connie McGuire

Coordinadora de Investigación y Extensión para el Proyecto Pandillas  
Juveniles Centroamericanas

Jessica Eby

Asistente de Programas

Lilia López

Asistente de Programas

Kristina DeMain

Asistente de Programas

Ana Paula Duarte

Asociada de Desarrollo

Coletta Youngers

Investigadora Asociada

George Withers

Investigador Asociado

Rachel Neild

Investigadora Asociada

Laurie Freeman

Investigadora





Washington Office on Latin America

1630 Connecticut Avenue NW

Washington, DC 20009 USA

[WWW.WOLA.ORG](http://WWW.WOLA.ORG)