



REPLANTEANDO LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

UNA ALIANZA HEMISFÉRICA
PARA UN MUNDO TURBULENTO

Informe de la Comisión Alianza
para las Américas

Institución Brookings
Noviembre de 2008

MIEMBROS DE LA COMISIÓN ALIANZA PARA LAS AMÉRICAS

Ernesto Zedillo

Copresidente de la Comisión,
Ex presidente de México

Thomas R. Pickering

Copresidente de la Comisión,
Ex subsecretario de Asuntos Políticos
de Estados Unidos

Nancy Birdsall

Presidenta del Centro para el Desarrollo Global

Jonathan Coles

Ex ministro de Agricultura de Venezuela

Roberto Dañino

Ex primer ministro del Perú

Jeffrey Davidow

Presidente del Instituto de las Américas

John Deutch

Ex secretario adjunto de Defensa y
director de la Agencia Central de Inteligencia

Peter Hakim

Presidente del Diálogo Interamericano

Alberto Ibargüen

Presidente y director ejecutivo de la Fundación Knight

Suzanne Nora Johnson

Directora principal y ex vicepresidenta de Goldman Sachs

Celso Lafer

Ex ministro del Exterior de Brasil

Mauricio Cárdenas

Director de la Comisión,
Colaborador principal y director de Iniciativa para América Latina,
Brookings

Leonardo Martínez-Díaz

Director adjunto de la Comisión,
Colaborador en Economía Política, Economía Global
y Desarrollo, Brookings

Ricardo Lagos

Ex presidente de Chile

Carlos Iván Simonsen Leal

Presidente de la Fundación Getulio Vargas, Brasil

Thomas “Mack” McLarty

Ex enviado especial para las Américas de Estados Unidos

Billie Miller

Ex primera ministra adjunta y ministra del Exterior de Barbados

Moisés Naim

Jefe de redacción de *Foreign Policy Magazine*

Jorge Quiroga

Ex presidente de Bolivia

Thomas Ramey

Presidente de Liberty International

Eduardo Stein

Ex vicepresidente de Guatemala

Strobe Talbott

Presidente de la Institución Brookings

Esta Comisión es totalmente independiente. Los miembros actuaron en su propio nombre y representación sin regirse por las instrucciones de un Gobierno o de una organización. El informe refleja los puntos de vista estrictamente personales de los miembros de la Comisión y no constituye de manera alguna la expresión de sus opiniones en el carácter que les confieren sus respectivos cargos, ni una expresión de los criterios de un Gobierno o de una organización con los que se encuentren ligados. Los miembros de la Comisión respaldan el informe en su totalidad, pero no todos convienen con cada una de las declaraciones y recomendaciones presentes en el texto.

PREFACIO

La Comisión “Alianza para las Américas” tiene por objetivo aportar al debate sobre la mejor manera en que Estados Unidos puede entablar un diálogo con los países de América Latina y el Caribe (ALC) que les permita afrontar los retos clave en el marco regional y mundial. La Comisión fue convocada por primera vez en mayo de 2008 por la Institución Brookings y concluyó sus deliberaciones en otoño de 2008, en medio de la inestabilidad provocada por la crisis financiera mundial. Sus miembros se dieron cita en tres oportunidades en Washington con la presencia de personal de la Iniciativa para América Latina de la Institución Brookings.

Tres características distinguen a esta Comisión de muchas de sus antecesoras. Primero, este grupo de 20 hombres y mujeres está conformado por un número igual de ciudadanos estadounidenses y de ciudadanos de países de ALC, entre ellos Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

Segundo, este grupo está formado por personas de alto rango con capacidad de decisión y que poseen amplia experiencia en materia de negocios, Gobierno y sociedad civil. Incluye a tres ex presidentes, un ex primer ministro, un ex vicepresidente, dos ex ministros de Relaciones Exteriores, cuatro empresarios de alto rango, cinco dirigentes de instituciones de investigación, dos diplomáticos de alto rango y dos dirigentes de organizaciones de medios de comunicación.

En tercer lugar, esta Comisión ha intentado elaborar recomendaciones para ayudar a construir una alianza genuina entre Estados Unidos y sus vecinos en el hemisferio. En lugar de aleccionar a Estados Unidos sobre la manera en la que debe actuar como superpotencia o de indicar a los Gobiernos de ALC cómo administrar sus propias economías y sistemas políticos,

la Comisión ha identificado áreas específicas en las cuales es esencial obtener un compromiso entre EE. UU. y América Latina para generar beneficios en todo el hemisferio y mitigar riesgos regionales y mundiales. Los miembros de la Comisión consideran que el enfoque pragmático de este informe será bien recibido, porque reconoce el cambio que se ha producido en el contexto de las relaciones entre EE. UU. y América Latina, así como el hecho de que temas antes vistos por los países como puramente nacionales se han convertido en asuntos transnacionales, a tal magnitud que los Gobiernos ya no pueden enfrentarlos con efectividad actuando individualmente.

Creemos que el futuro encierra en sí la promesa de una alianza más estrecha y efectiva para las Américas, una alianza que mejorará la vida y la labor de nuestros ciudadanos. Esperamos que este informe contribuya a promover esta perspectiva.

Ernesto Zedillo

Copresidente

Ex presidente de México

Thomas R. Pickering

Copresidente

Ex subsecretario de Estado de Estados Unidos.

RECONOCIMIENTOS

2

Este informe surge como resultado del esfuerzo y de la capacidad de muchas personas. La Institución Brookings tiene una deuda de gratitud con Thomas R. Pickering y Ernesto Zedillo por aceptar actuar como copresidentes de la Comisión “Alianza para las Américas”. El hábil liderazgo que han demostrado fue esencial para estimular y motivar las discusiones de la Comisión y para generar consenso. Los integrantes de Brookings agradecemos también a todos los miembros de la Comisión por contribuir a este proyecto con su tiempo, conocimientos y cuantiosa experiencia. Las reuniones de la Comisión fueron un ejemplo del tipo de alianza hemisférica que con tanta firmeza propugna este informe.

Mauricio Cárdenas y Leonardo Martínez-Díaz, así como todo el equipo de la Iniciativa para América Latina en Brookings, desempeñaron una función decisiva en la elaboración de este informe, mediante el aporte de ideas y propuestas. Lael Brainard y Carlos Pascual tuvieron un papel clave en el diseño y la materialización de este proyecto, ejerciendo en Brookings la clase de liderazgo necesaria para convertirlo en un éxito. Steve Bennett, Carol Graham y Theodore Piccone fueron fuentes constantes de ideas y de apoyo, mientras que Julia Guerreiro, de Brookings, y Sean R. Singer, del Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, ofrecieron colaboración valiosa en el proceso de investigación.

Las deliberaciones de la Comisión y el mismo informe se beneficiaron con los análisis aportados por una amplia lista de expertos y académicos, entre los que se cuentan Nancy Birdsall, Michael Bustamante, Kevin Casas-Zamora, Soumya Chattopadhyay, Wayne A. Cornelius, John Deutch, Francisco E. González, Rosario Espinal, Vanda Felbab-Brown, Carol Graham, Gordon Hanson, Jonathan Hartlyn, Vicki Huddleston, José

Miguel Insulza, Marta Lagos, Abraham F. Lowenthal, George Mandelbaum, Jennifer McCoy, Jaime J. Montealegre, Moisés Naím, Daniel P. Erikson, Demetrios Papademetriou, Rodrigo Pardo, Marifeli Pérez-Stable, Neil Ruiz, Mónica Serrano, Michael Shifter, Sean R. Singer, Barbara Stallings, Juan Gabriel Valdés, Sidney Weintraub, Laurence Whitehead y Daniel Zovatto.

El éxito de este informe se debió al trabajo de varios miembros del personal de Brookings. Agradecemos enormemente a Charlotte Baldwin, Sandy Burke, Gail Chalef, Ann DeFabio Doyle, Sara Messer, Andrea Moreno-Acosta y a Amy Wong por su importante aporte en las áreas de comunicaciones, logística y administración. También agradecemos a Haynie Wheeler, miembro del Centro para el Estudio de la Globalización de la Universidad de Yale, por su colaboración en estas tareas.

Este proyecto no hubiera sido posible sin el generoso apoyo financiero de la compañía Liberty Mutual Group y otro donante.

Strobe Talbott

Presidente

Institución Brookings

RESUMEN EJECUTIVO

Los acontecimientos en la región de América Latina y el Caribe influyen significativamente en la vida diaria de los estadounidenses. Sin embargo, las distintas prioridades de Estados Unidos y la incapacidad de algunos países de la región de garantizar el cumplimiento de sus compromisos internacionales, aunadas a la falta de confianza, han perjudicado el logro de una gestión genuina y continua entre las partes para responder a los desafíos regionales y mundiales.

Si se continúa soslayando la creación de una alianza hemisférica, los costos para Estados Unidos y sus vecinos serán más altos, tanto en términos de mayores riesgos como de oportunidades desaprovechadas. El carácter transnacional de los distintos retos que enfrenta la región en materia de narcotráfico, migración, cambio climático y crimen organizado requiere el esfuerzo conjunto de los países del hemisferio y Estados Unidos. La naturaleza de estos retos ha llevado a que los países de América Latina y el Caribe reduzcan la dependencia con Estados Unidos y refuercen sus lazos políticos y económicos con la comunidad internacional y, a la vez, tomen con mayor seriedad y responsabilidad sus compromisos.

Sin una alianza, el riesgo que las redes criminales representan para las personas e instituciones de la región continuará creciendo. Sin los resguardos apropiados de seguridad regional, los riesgos de proliferación nuclear aumentarán. La adaptación al cambio climático se producirá a través de medidas aisladas e improvisadas llevadas a cabo por los países de manera individual, en vez de efectuarse mediante una lucha más efectiva fundada en el aprendizaje mutuo y en la coordinación. La inmigración ilegal en Estados Unidos continuará sin restricciones y sin control, y se sumará a una subclase aún mayor que vive y trabaja fuera de los márgenes de la ley. Finalmente, todos los países del hemisferio,

incluido Estados Unidos, perderán valiosas oportunidades de entrada a nuevos mercados e importantes recursos que permitirían realizar nuevas inversiones.

Este informe no propone reinventar las relaciones hemisféricas, ni tampoco busca ofrecer una solución única. En cambio, se funda sobre dos propuestas simples: los intereses comunes de los países de la región, y el rol de Estados Unidos en promover la cooperación en aquellos intereses, objetivos y soluciones comunes con el fin de formar la base para una alianza duradera. En este sentido, el informe ofrece una serie de recomendaciones modestas y pragmáticas que, de implementarse, podrían ayudar a los países de la región a lidiar con los desafíos transnacionales y a concretar el potencial de la región.

En el informe se identifican cuatro áreas que prometen apoyar la conformación de una alianza hemisférica: (1) el desarrollo de fuentes sostenibles de energía para mitigar el impacto del cambio climático, (2) el manejo eficaz del problema migratorio, (3) la expansión de oportunidades para la población mediante la integración económica y (4) la protección del hemisferio contra el tráfico de drogas y el crimen organizado. La siguiente sección de este informe explora la creciente necesidad de lograr una alianza entre EE. UU. y ALC. Las próximas cuatro secciones ofrecen un análisis de cada una de las áreas promisorias para una posible alianza y brindan recomendaciones concretas para la formulación de políticas en EE. UU. La última sección trata sobre las relaciones de EE. UU. con Cuba. Aunque este asunto es de menor magnitud con respecto a las otras cuatro áreas, se incluye en el presente informe porque, durante mucho tiempo, Cuba ha sido un tema de sumo interés en la política exterior estadounidense y un obstáculo para las relaciones de EE. UU. con otros países del hemisferio.

El informe expone las siguientes recomendaciones para la nueva administración y el Congreso de Estados Unidos:

Desarrollar fuentes de energía renovables y combatir el cambio climático:

- Establecer un subgrupo regional para la cooperación en materia de cambio climático, a fin de coordinar posiciones en el contexto de las negociaciones mundiales.
- Establecer un grupo informal para debatir y coordinar los esfuerzos hemisféricos en cuanto a mecanismos de adaptación en respuesta al cambio climático. El grupo se concentraría en identificar los desafíos que representa el cambio climático y en perfilar de qué manera se puede movilizar la cooperación hemisférica y las inversiones.
- Reducir y eliminar gradualmente el arancel de 54 ¢ por galón en las importaciones de etanol, así como los subsidios a la obtención de etanol a base de maíz.
- Establecer un Laboratorio de Energía Renovable de las Américas para promover la cooperación hemisférica en el desarrollo de tecnologías orientadas a la generación de energía solar y eólica, y a la transformación de biomasa celulósica.
- Intensificar la cooperación hemisférica en el uso pacífico de la energía nuclear.
- Ayudar a financiar la integración de redes eléctricas en toda ALC, especialmente en América del Sur y en América Central.
- Promover regímenes reglamentarios que sean abiertos a la inversión privada en energía y al comercio en tecnología y servicios energéticos.

Manejo eficaz del problema migratorio

- Establecer grupos en los niveles ministeriales y de trabajo para debatir regularmente cuestiones migratorias con países que poseen alto grado de emigración, incluidos México y El Salvador.
- Establecer un sistema de visas tripartito, conformado por visas temporales, provisionales y permanentes que estimulen patrones migratorios circulares.

- Establecer una Comisión Permanente de Inmigración y Mercados Laborales para recomendar límites anuales en el otorgamiento de visas de acuerdo con las necesidades del mercado laboral estadounidense.
- Proporcionar a las autoridades judiciales y policiales y a los empleadores de Estados Unidos los instrumentos necesarios para hacer respetar las leyes de verificación en los lugares de trabajo.
- Incrementar las inversiones en tecnología para mejorar la eficacia y la seguridad a lo largo de las fronteras estadounidenses con México y Canadá.
- Disponer un procedimiento para otorgar un estatus de legalidad en Estados Unidos a los inmigrantes ilegales que no tengan antecedentes penales.
- Aumentar los esfuerzos conjuntos para proteger los derechos humanos de los migrantes.
- Facilitar la transferencia asequible de remesas.

Lograr que la integración económica hemisférica genere beneficios para todos

- Para proteger su credibilidad, el Congreso de Estados Unidos debería aprobar los acuerdos de libre comercio de Colombia y Panamá tan pronto como fuese posible. Debería entonces restar énfasis al enfoque bilateral de las negociaciones comerciales.
- Redoblar los esfuerzos para lograr una conclusión exitosa en la Ronda de Doha con respecto a las negociaciones comerciales multilaterales. Estados Unidos debe luchar por un convenio que incluya una reforma agrícola significativa.
- Si las negociaciones en la Ronda de Doha se prolongan indefinidamente, Estados Unidos debería considerar una “tercera vía” entre las negociaciones comerciales mundiales y los acuerdos bilaterales, profundizando la cooperación económica hemisférica de manera multilateral, a través de acuerdos incrementales.
- Atender las inquietudes legítimas de los trabajadores de Estados Unidos a través de inversiones más efectivas en redes de seguridad social y en educación.

- Aumentar la cantidad de acuerdos de doble imposición y de protección a las inversiones en todo el hemisferio para facilitar la inversión.
- Enfatizar cuestiones de agilización de comercio y ajuste comercial en la asistencia económica que brinda EE. UU. a los países de ALC.

Proteger el hemisferio de las drogas y el crimen organizado

- Realizar una evaluación integral y comparativa de las medidas contra los narcóticos.
- Empezar un diálogo hemisférico sobre drogas ilegales.
- Empezar proyectos piloto fundados en los métodos más promisorios en cuanto a reducción de daños.
- Aumentar sustancialmente los fondos federales y estatales disponibles para los programas de tribunales de drogas y otros programas de tratamiento relacionados.
- Complementar los programas de prevención de drogas que se llevan a cabo en las escuelas con educación preventiva fuera del salón de clase.
- Adaptar los mensajes de las campañas de prevención de drogas para que respondan a las necesidades de distintos grupos.
- Combinar los esfuerzos de erradicación con políticas para promover medios de vida alternativos y mecanismos de interdicción más efectivos.
- Ratificar el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.

Relaciones entre Estados Unidos y Cuba

- Levantar todas las restricciones que impiden a los estadounidenses viajar a Cuba.
- Revocar todos los aspectos del “embargo de comunicaciones” (radio, TV, Internet) y readaptar las regulaciones referentes al comercio de equipos de comunicaciones de baja tecnología.
- Eliminar los topes y las restricciones para el envío de remesas.

- Retirar a Cuba de la lista del Departamento de Estado de patrocinadores estatales del terrorismo.
- Promover el intercambio de conocimiento, autorizando el financiamiento federal de intercambios culturales, académicos y deportivos, con el fin de promover una reconciliación.
- Brindar asistencia a la población cubana en la recuperación luego de desastres naturales y causados por el hombre.
- Fomentar un mayor contacto oficial y la cooperación entre los diplomáticos y los Gobiernos de Estados Unidos y Cuba.
- Terminar con la oposición a que organizaciones regionales e internacionales sostengan relaciones políticas y económicas con Cuba.
- Trabajar con los miembros de la Unión Europea y otros países para crear un fondo multilateral para la sociedad civil que capacite a potenciales emprendedores en gestión e innovación

Mecánica de la alianza

- Considerar el establecimiento de redes informales que respondan a necesidades específicas, pero que a la vez sean dinámicas, con el fin de facilitar la implementación de las recomendaciones y de construir una estructura institucional que apoye una alianza hemisférica duradera. Las redes ayudarían a institucionalizar el diálogo entre los países del hemisferio, facilitarían la coordinación de políticas y promoverían el aprendizaje mutuo sin obligar a los países a negociaciones formales.
- Considerar la creación de un grupo de dirección hemisférica: Los “Ocho de las Américas” (A8). Sería una agrupación de países del hemisferio, que actuaría como un comité directivo para la alianza propuesta. Inspirado en el Grupo de los Ocho, el A8 establecería los objetivos de las redes específicas y estimularía la creación de consenso, así como el acuerdo político en los niveles más altos de Gobierno.



LA CRECIENTE NECESIDAD DE UNA ALIANZA EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

6

En comparación con las naciones de Europa, Asia y el Medio Oriente, los países de América Latina pocas veces acaparan los titulares de los periódicos estadounidenses. Aun así, la región de ALC tiene un impacto altamente significativo en la vida diaria de los habitantes de Estados Unidos. Más del 30% de las importaciones de petróleo a EE. UU. provienen de América Latina, por encima de cualquier otra región, incluido el Medio Oriente. Más de la mitad de la población estadounidense nacida en el exterior proviene de ALC. Estos inmigrantes y sus descendientes conforman un sector amplio y creciente de la fuerza laboral de Estados Unidos y se están convirtiendo rápidamente en una parte integral de la sociedad, la política y la cultura estadounidenses. Cuando ALC se ve afectada por desastres naturales y económicos, Estados Unidos se convierte a menudo en el primer puerto de llegada para emigrantes y refugiados. Los países de ALC compran la quinta parte del total de exportaciones de Estados Unidos y suministran una quinta parte de sus importaciones. Por último, Estados Unidos y la mayoría de los países de ALC comparten valores e ideales fundamentales, entre ellos, la creencia en la democracia, en una economía de mercado, en un Gobierno secular, y en los derechos humanos y civiles.

El advenimiento de una nueva administración en Washington presenta la oportunidad de reevaluar esta relación cada vez más interdependiente. Este informe también es particularmente oportuno en el contexto de la actual crisis financiera, que está teniendo profundas implicaciones a nivel regional y mundial. Los acontecimientos de los últimos meses han demostrado que los países del hemisferio occidental continúan siendo interdependientes; los efectos de la crisis en los mercados financieros de EE. UU. se reflejan con rapidez en ALC. Los precios de las acciones en toda la región han bajado, las monedas se han debilitado, y el costo de la financiación para Gobiernos y

empresas ha aumentado. La economía real también ha sufrido, y los pronósticos de crecimiento para la región proyectan una baja, especialmente para aquellos países que dependen en gran parte del comercio y del flujo de remesas de Estados Unidos, como México y las naciones de América Central y el Caribe. Como respuesta a esta situación, Estados Unidos ha aprobado \$30.000 millones en permutas de divisas para México y Brasil, para ayudarles a estabilizar sus monedas y a satisfacer sus obligaciones de deuda inmediatas, y el Fondo Monetario Internacional ha duplicado prácticamente su límite de préstamos para países en vía de desarrollo.

La mayoría de los analistas considera que los países de ALC están mejor preparados para sobrellevar la actual crisis financiera mundial en comparación con otros episodios de turbulencia financiera ocurridos en el pasado. El déficit por cuenta corriente de la región es bajo, la inflación está controlada en la mayoría de las economías y, en general, las condiciones fiscales han mejorado. La región también se ha beneficiado de los altos precios de los productos básicos y la amplia afluencia de capital. Varios países han acumulado considerables reservas internacionales. Aún así, la región no es inmune a la crisis. Los países podrían sufrir una pronunciada caída en los precios de los productos básicos, así como una reducción en los flujos de capital provenientes de las economías avanzadas. Asimismo, los bancos internacionales líderes –que tienen una presencia sólida en la región y que desempeñan un papel clave en la intermediación financiera– podrían convertirse en correas de transmisión de los impactos externos.

A medida que se extiende la crisis, América Latina continúa siendo importante para Estados Unidos, al menos en dos aspectos. Si ALC crece a un ritmo de más del 3% anual, tal

como el Fondo Monetario Internacional proyecta actualmente, aun en una economía mundial débil, estos países desempeñarán un papel valioso como compradores de productos y servicios estadounidenses, y de este modo ayudarán a la economía de EE. UU. a salir de la crisis a través de las exportaciones. Por el contrario, si la economía de la región se deteriora cada vez más, los problemas asociados con la pobreza, el crimen, la desigualdad y la migración empeorarán y seguramente atravesarán las fronteras. Para Estados Unidos, hacer frente al impacto de la crisis financiera en el hemisferio constituirá un gran reto político que tendrá repercusiones económicas, políticas y de seguridad.

La necesidad de una alianza hemisférica

Históricamente, Estados Unidos y América Latina pocas veces han logrado desarrollar una alianza genuina y prolongada para enfrentar retos regionales, y menos aún mundiales. Esto se debe, en parte, a una desconfianza mutua. Además, a menudo, los países de ALC no estaban preparados para entablar compromisos sólidos. En Estados Unidos predominaban otras preocupaciones que hacían que una alianza hemisférica no fuera una prioridad. En Washington, tanto los problemas como las soluciones eran vistos como asuntos específicos de cada país por lo que se manejaban país por país mediante canales bilaterales. Al mismo tiempo, los foros multilaterales, tales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las cumbres de líderes hemisféricos, perdieron ímpetu, se quedaron estancados en confrontaciones o sin recursos.

Si se continúa evadiendo la creación de una alianza hemisférica, el costo para Estados Unidos y sus vecinos será alto en términos tanto de mayores riesgos como de oportunidades desaprovechadas. Sin una alianza, el riesgo que representan las redes criminales para las personas e instituciones de la región continuará creciendo. Puede extenderse el uso pacífico de la tecnología nuclear, pero sin los resguardos de seguridad apropiados, los riesgos de proliferación nuclear aumentarán. Se buscará la adaptación al cambio climático a través de medidas aisladas e improvisadas, adoptadas por los países de manera individual, en vez de hacerlo mediante esfuerzos que pueden llegar a ser más efectivos si están basados en mutuo aprendizaje y coordinación. La inmigración ilegal en Estados Unidos continuará aumentando, sin posibilidad de restricción, y nuevos inmigrantes ilegales se sumarán a una creciente subclase que vive y trabaja al margen de la ley. Finalmente, todos los países del hemisferio, incluido Estados Unidos, perderán valiosas oportunidades de explorar

nuevos mercados, realizar nuevas inversiones y obtener recursos de gran valor.

Es importante destacar desde un principio que el término ‘alianza’, tal como se usa en este informe, no significa igual responsabilidad para todos. Existen grandes asimetrías entre Estados Unidos y sus vecinos que no se modificarán en el futuro próximo. En el contexto de este informe, alianza se refiere a un tipo de cooperación internacional por medio de la cual un grupo de países identifica intereses, objetivos y soluciones comunes, y luego cada país aliado asume responsabilidades de acuerdo con sus propias capacidades políticas y económicas para generar beneficios compartidos.

En la actualidad, cuatro cambios en la región han hecho posible y necesaria una alianza hemisférica. Primero, los retos claves que Estados Unidos y los demás países del hemisferio deben enfrentar—como asegurar el abastecimiento de energía sustentable, combatir y adaptarse al cambio climático, y luchar contra el crimen organizado y el tráfico de drogas— se han convertido en asuntos transnacionales tan complejos, que los países ya no pueden manejarlos o controlarlos de manera individual. Washington necesita aliados en ALC con un sentido compartido de responsabilidad y una apuesta común al futuro.

Por ejemplo, el tráfico de drogas y las redes delictivas asociadas se han propagado de tal manera en todo el hemisferio que ya no pueden considerarse como un “problema de EE.UU.”, un “problema de Colombia” o un “problema de México”. La amenaza que estas redes representan sólo puede ser contrarrestada a través de esfuerzos coordinados en los países de producción, consumo y trasbordo, ya que todos comparten el mismo interés por lograr controlar el tráfico de armas, dinero, vehículos y drogas. El proceso para combatir y adaptarse al cambio climático también ejemplifica la necesidad de contar con una alianza hemisférica. Todos los países emisores de carbono contribuyen a este problema en distintos grados de intensidad, y todos sufrirán sus consecuencias. Las soluciones—que varían desde el desarrollo de combustibles alternativos hasta métodos de adaptación a impactos ecológicos— requieren cooperación continua entre los países del hemisferio.

El segundo cambio es que los países de ALC están diversificando sus relaciones económicas internacionales. Su variedad de socios comerciales y de inversión se expande cada vez más, particularmente con China, que actualmente juega un papel prominente en la región. Las importaciones a China de los países

de ALC aumentaron 20 veces más entre 1990 y 2005, mientras que las exportaciones de China hacia la región crecieron aún más rápido, de \$620 millones en 1990 a \$37.000 millones en 2005. América Latina también está atrayendo inversiones extranjeras significativas provenientes de fuentes no tradicionales. Solamente entre 2003 y 2005, el volumen de inversión externa directa de China en la región aumentó un 40%. Este país se ha convertido en un comprador clave de productos básicos, lo que ha ocasionado un aumento de los precios y revertido la caída a largo plazo en las relaciones de intercambio en la región. Al mismo tiempo, los países del Caribe han firmado recientemente un Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea (EPA, por sus siglas en inglés), que abrió inmediatamente todos los mercados europeos y gradualmente los mercados caribeños. Con exportaciones más valiosas y con importaciones de manufacturas menos costosas, los estándares de vida en ALC han mejorado significativamente.

Al mismo tiempo, varios países de ALC se han apartado de su tradicional dependencia de los recursos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Chile, México, Perú y Brasil se han hecho acreedores a un grado de inversión otorgado por las agencias de calificación crediticia y en los últimos años han podido recabar fondos con facilidad en mercados internacionales. Lo mismo ocurre en otros países, entre ellos, Colombia, El Salvador, Panamá y Uruguay, que hasta el momento en que se produjo la crisis financiera actual tuvieron fácil acceso a capitales internacionales privados. Las instituciones regionales como la Corporación Andina de Fomento y el Banco Centroamericano de Integración Económica también han reducido la dependencia regional de fuentes tradicionales de capital.

Algunos países de América Latina están invirtiendo en el exterior a escalas sin precedentes. En el año 2006, por ejemplo, Brasil invirtió más en el exterior (\$28.000 millones) de lo que recibió en inversiones externas directas (\$19.000 millones). En Chile, los fondos de pensión privada y el Gobierno se han convertido en activos inversionistas internacionales. Los excedentes le han permitido a Venezuela inyectar miles de millones de dólares en otros países, particularmente a través de exportaciones subsidiadas de petróleo. Varias multinacionales de América Latina, como Vale, Gerda, Odebrecht de Brasil, y CEMEX, América Móvil y Grupo FEMSA de México, ahora son gigantes corporativos en el mundo. La crisis actual, sin lugar a dudas, afectará la magnitud relativa de estas inversiones, pero las relaciones económicas en

el hemisferio continuarán diversificándose a medida que la economía mundial se recupere.

El tercer cambio es que los países de ALC están diversificando sus relaciones políticas y diplomáticas. El ejemplo más notable es Brasil, que ha abierto 32 nuevas embajadas en los últimos cinco años. Junto con Venezuela, Brasil está desempeñando un rol político más activo en la región a través de la Unión de Naciones Suramericanas, que ya muestra actividad en el ámbito presidencial y se prevé que se convierta en un foro clave para la discusión de asuntos de defensa. México y Brasil también tienen roles prominentes en organizaciones y foros internacionales, entre ellos, en los sectores de ministros de finanzas y de comercio del Grupo de los 20. Brasil ha anunciado su intención de unirse a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y al Club de París. Se espera que Chile y Brasil sean miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en un futuro cercano. México, Perú y Chile son miembros activos del foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). En resumen, esta diversificación de relaciones políticas y económicas refleja un nuevo estado de confianza de los países de ALC en su capacidad de regir el curso de sus propios destinos en el mundo.

Este aumento de la confianza y autonomía hará que muchos países de ALC sean menos receptivos a las políticas estadounidenses percibidas como paternalistas, intrusas o prescriptivas y sean, en cambio, más receptivos a políticas que los incluyan como aliados en cuestiones de preocupación mutua. Además, la diversificación de las relaciones políticas y económicas de los países de ALC implica que Washington deberá competir con Gobiernos dentro y fuera de la región para tener influencia regional. En especial, Brasilia y Caracas están compitiendo intensamente por el liderazgo en América del Sur y, aunque tengan visiones diferentes sobre la integración regional y modos distintos de aproximarse a otros Gobiernos, concuerdan en que el papel de Washington debe ser más limitado en lo que respecta a su parte del mundo.

El cuarto cambio es que los países de ALC están hoy mejor posicionados para actuar como aliados responsables. A pesar de algunos retos gubernamentales, la gran mayoría de estos países son democracias estables, donde las elecciones y las transiciones pacíficas son la norma, no la excepción. En todos estos países, los grupos de sociedad civil tienen ahora una amplia participación en el diseño de políticas y se tolera mucho menos la violencia como medio de expresión política.

El progreso económico también ha hecho de los países de ALC aliados más responsables. Los líderes, incluidos algunos de la izquierda, están comprometidos con la responsabilidad fiscal. La mayoría de los bancos centrales son, en la actualidad, organismos independientes enfocados en el control de la inflación. Las tasas de cambio, en gran parte, reflejan las fuerzas del mercado. Como resultado, muchos países de ALC ya pueden mirar más allá de sus fronteras y comprometerse a formar alianzas y a asumir responsabilidades en asuntos regionales y mundiales.

En resumen, los países de la región de ALC han dado grandes pasos en materia de desarrollo económico y social, y continuarán prosperando aun si persiste el aislamiento por parte de los líderes de EE. UU. Washington debe decidir si desea volver a involucrarse y a beneficiarse del dinamismo y de los recursos de la región, o si prefiere permanecer al margen mientras que otros actores políticos y económicos cubren el vacío de su ausencia.

La apertura de una nueva oportunidad

Para el Gobierno de Estados Unidos pronto se abrirá una importante oportunidad que le permitirá replantear sus relaciones con los países de ALC y las políticas dirigidas a ellos. En 2009, una nueva administración y un Congreso renovado asumirán el mando en Washington, y darán paso a una nueva manera de pensar y de hacer política. Además, en varios países de ALC, las celebraciones del bicentenario en 2009 y 2010, que marcan el comienzo de las revoluciones que los independizaron de España, representarán un momento altamente simbólico que estimulará la introspección y el debate sobre sus roles en el mundo. En Brasil, el año 2008 marca dos siglos desde que la monarquía portuguesa trasladó su trono al país, y esta fecha histórica ha fomentado la reflexión sobre la particular naturaleza de su independencia en el contexto latinoamericano.

Este informe no pretende promover un esquema único para replantear las relaciones hemisféricas. Sus análisis se basan en dos propuestas simples: los países del hemisferio tienen intereses comunes, y Estados Unidos debe involucrar a sus vecinos hemisféricos en cuestiones en las que los intereses, los objetivos y las soluciones comunes son más fáciles de identificar y pueden servir como base para establecer una alianza sostenible. En este sentido, el informe ofrece una serie de recomendaciones concretas y pragmáticas que, de ser implementadas, podrían ayudar a los países del hemisferio a enfrentar los desafíos transnacionales más importantes y a adquirir una noción del potencial de la región.

Las cuatro áreas en las que el concepto de una alianza hemisférica promete dar fruto son: (1) el desarrollo de fuentes de energía sostenibles y la mitigación del cambio climático, (2) la administración efectiva de la migración, (3) la expansión de oportunidades para todos mediante la integración económica y (4) la protección del hemisferio contra el tráfico de drogas y el crimen organizado. Las cuatro secciones siguientes de este informe ofrecen un análisis de cada una de estas áreas y proveen recomendaciones puntuales para los individuos encargados de formular las políticas en EE. UU.

La última sección trata sobre las relaciones de Estados Unidos con Cuba. Este asunto es de menor envergadura que las cuestiones de energía, migración, comercio y crimen organizado. Sin embargo, dado que Cuba ha sido durante mucho tiempo un tema de sumo interés para la política exterior estadounidense y un obstáculo para las relaciones de EE. UU. con otros países del hemisferio, los miembros de la Comisión consideraron necesario tratar este tema en el informe.

La mecánica de la alianza

Un tema común a lo largo de este informe es la infraestructura institucional que será necesaria para mantener la cooperación hemisférica. En vez de sugerir la creación de nuevas organizaciones internacionales limitadas por el peso de sus burocracias, el informe recomienda que los países del hemisferio se alíen a través de redes simples y ágiles, fundamentadas en el principio de “geometría variable”; es decir que no todos los países deben formar parte de todas las iniciativas y discusiones políticas, sino que algunos deberán cooperar más estrechamente en determinados asuntos. Por ejemplo, sugiere la conformación de grupos de distintos tamaños para coordinar políticas e intercambiar información sobre la adaptación al cambio climático, los controles de la emisión de carbono, los asuntos relacionados con la migración, las iniciativas para la lucha antidrogas y sobre la integración económica regional.

A la cabeza de este sistema estarían los “Ocho de las Américas” (A8), un grupo de ocho jefes de Estado pertenecientes al hemisferio que actuarían como un comité de dirección para la alianza propuesta. Inspirado en el Grupo de los Ocho, los A8 establecerían los objetivos para las redes especializadas en cada uno de los temas y ayudarían a crear consenso y acuerdo político en los más altos niveles de Gobierno. A pesar de la controversia que indudablemente se generará alrededor de la membresía de quiénes serán los A8, el núcleo de este grupo debe contener a aquellos países que posean las poblaciones y las economías más grandes

de las Américas, incluidos Brasil, México y Estados Unidos (véase gráfico 1). El concepto de los A8 no se desarrolla más ampliamente en este informe, pero se propone como un vehículo promisorio que contribuiría a la creación de una alianza hemisférica.

En medio de toda esta discusión sobre una alianza, surge la inquietud acerca de Venezuela, ya que la relación con Caracas ha representado un reto para Washington en los últimos años. Estados Unidos posee fuertes alicientes para establecer una relación con este país suramericano que es uno de los mayores proveedores de petróleo para EE. UU. Asimismo, Venezuela aspira a tener participación regional y, por lo tanto, podría

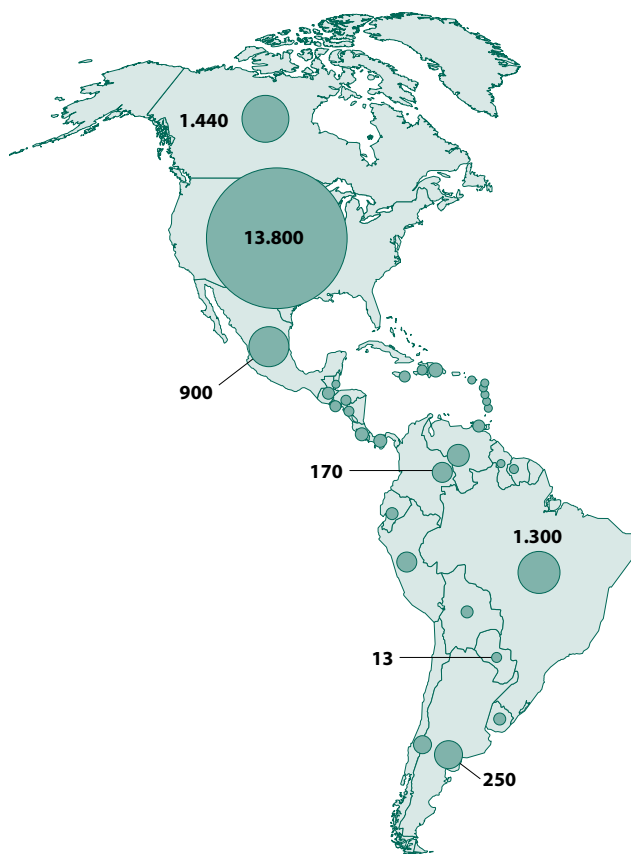
convertirse en un actor importante para el fomento de la paz y la seguridad en el Cono Sur.

Por último, Estados Unidos se beneficiará más de un acercamiento ecuánime y menos polémico en sus relaciones con Venezuela. Restablecer las relaciones diplomáticas debe ser un objetivo para ambos, Washington y Caracas, pero estas relaciones deben fundamentarse en dos principios: respeto mutuo y no intervención en los asuntos internos que les competen a cada uno y a los países vecinos.

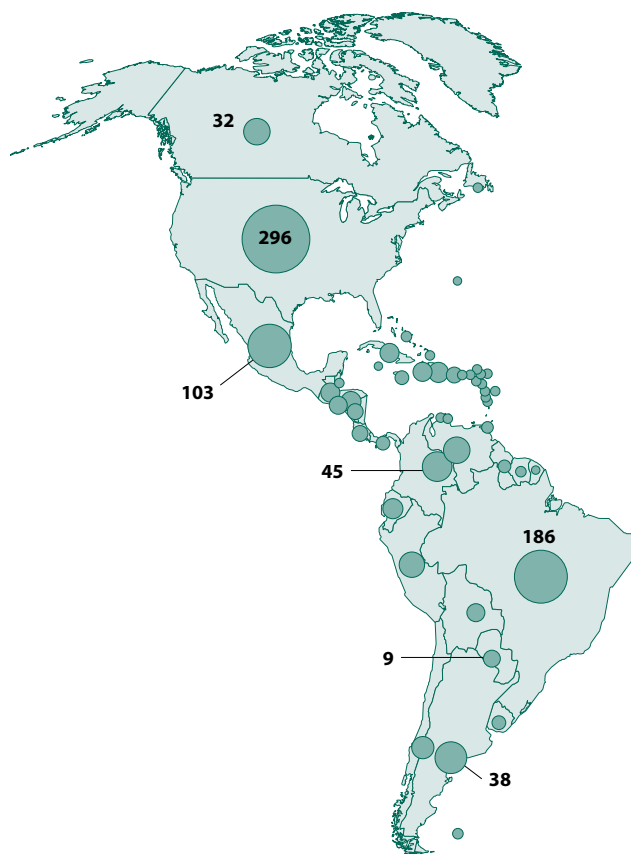
Gráfico 1. Hemisferio occidental: total de ingreso y población

(producto interno bruto en miles de millones de dólares estadounidenses corrientes, 2007; población en millones de personas, 2005)

Ingreso



Población



Fuente: Ingreso: International Monetary Fund 2008b; Población: World Bank 2007.



DESARROLLAR FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES Y COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO

12

En las próximas décadas, Estados Unidos y el resto del hemisferio occidental deberán enfrentar dos grandes retos interrelacionados: asegurar el abastecimiento estable de energía renovable y combatir los efectos del cambio climático. Las inquietudes con respecto a la seguridad del suministro de energía surgen debido a varias tendencias: el rápido aumento de la demanda mundial de hidrocarburos en comparación con el nivel de suministro, la maduración de los campos de gas y de petróleo en los países de la OCDE y en México (tercer proveedor de petróleo más grande de Estados Unidos), las restricciones en la producción y en la capacidad de refinación, la inestabilidad política en países clave productores de petróleo y la creciente nacionalización de los recursos. Éstas parecen ser tendencias sostenidas a largo plazo que resurgirán después de que la crisis actual se apacigüe. La economía de EE. UU. es particularmente vulnerable a las alteraciones en el suministro de petróleo y las alzas en los precios, debido a que es un país que posee menos del 3% de las reservas petroleras del mundo, pero que consume cerca de un cuarto de la producción petrolera mundial. Los países de ALC suministran más del 30% de las importaciones de petróleo de EE. UU., una cantidad sustancialmente mayor que la proveída por cualquier otra región. Como resultado, Estados Unidos posee fuertes incentivos para trabajar con otros países del hemisferio a fin de asegurar la continuidad del abastecimiento de hidrocarburos provenientes de la región.

El vínculo existente entre las actividades que producen un alto nivel de emisión de carbono y los cambios climáticos del planeta está más que establecido en la actualidad, y las consecuencias se sentirán en todo el hemisferio. De acuerdo con el gráfico 2, si la presente actividad humana no cambia, es probable que el hemisferio sufra diversos impactos ecológicos, entre los que se incluyen un declive en la productividad agrícola, escasez de agua potable, pérdida de especies animales y vegetales, y tormentas más frecuentes

y destructivas en la cuenca caribeña. Estos acontecimientos climáticos extremos pueden llegar a devastar América Central, el Caribe y el sudeste de Estados Unidos, imponiendo un alto costo humano y material. Como se sabe por las recientes tormentas, se alcanzará un nivel abrumador en los costos derivados de la reconstrucción de viviendas, negocios e infraestructura, junto con los costos cada vez más altos de energía, si las refinerías y las torres de perforación en altamar se dañan.

Soluciones hemisféricas

Enfrentar el desafío de seguridad en materia de energía requerirá un consumo energético más eficiente y el desarrollo de nuevas fuentes de energía, en tanto que enfrentar el desafío del cambio climático exigirá encontrar maneras de controlar las emisiones de carbono, y esto permitirá que los países se abstengan de prácticas de generación de energía con altos niveles de carbono y la adaptación a algunos aspectos de los ecosistemas cambiantes. Existen posibles soluciones para estos problemas en las Américas, pero para ponerlas en marcha será necesaria una alianza hemisférica perdurable.

América Latina posee un enorme potencial para ayudar a satisfacer la creciente necesidad de energía en todo el mundo, ya sea mediante hidrocarburos o combustibles alternativos. Ha sido comprobado que América Latina alberga alrededor del 10% de las reservas petroleras del mundo. Venezuela reúne la mayoría de estas reservas, pero las de Brasil podrían aumentar de 12 a 70 mil millones de barriles, si los descubrimientos recientes son desarrollados.

Bolivia es un importante productor de gas natural, México posee un gran potencial con respecto a la generación de energía solar, y varios países de la región podrían producir niveles de energía hidroeléctrica mucho más altos. Brasil es un líder mundial en la producción de etanol a base de caña de azúcar, y Estados Unidos

lidera la producción de etanol a base de maíz (gráfico 3). La energía solar y la eólica, particularmente en América Central y en el Caribe, están poco desarrolladas.

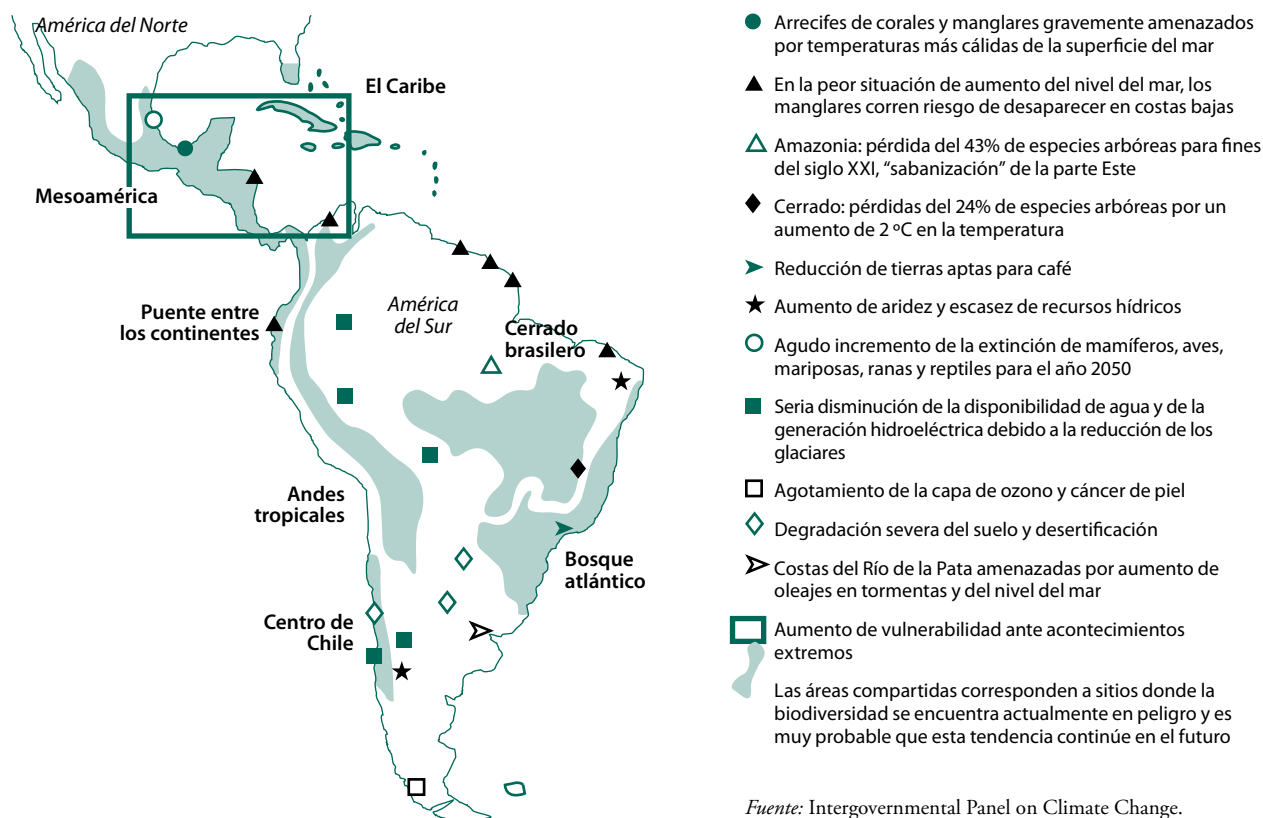
Para ampliar la capacidad de energía del hemisferio se necesitarán grandes inversiones en infraestructura. Mayores inversiones en producción de petróleo (especialmente en altamar), refinación y distribución permitirán alcanzar el potencial de la región. El desarrollo sólo del proyecto Tupi en Brasil tendrá un costo de \$70.000 a \$240.000 millones. El gas natural licuado se convertirá en una fuente importante de energía, pero no antes de que se realicen grandes inversiones en infraestructura para llevar a cabo los procesos de licuefacción, regasificación, transporte y seguridad. Las redes de electricidad de Estados Unidos y Canadá, que ya se encuentran altamente integradas, pueden incorporar las de México. Este último país también planifica conectar sus redes a las de Guatemala y Belice con el fin de crear oportunamente un mercado energético en América Central. La integración energética en América del Sur demandará inversiones aun mayores en generación,

transmisión y distribución. Por último, la dependencia de la energía nuclear posiblemente crezca, porque no emite carbono ni requiere importaciones de combustibles fósiles.

Sin embargo, los esfuerzos para extender la capacidad de energía e integrar los mercados energéticos del hemisferio se enfrentan a una variedad de obstáculos. La nacionalización de la energía ha conducido a disputas perjudiciales sobre fijación de precios y propiedad. Las tensiones y la desconfianza en América del Sur han entorpecido la cooperación regional y la inversión, particularmente en gas natural. La seguridad de la infraestructura energética, especialmente en relación con los ductos, sigue siendo una preocupación en México y en algunas partes de América del Sur. Los subsidios al gas, al petróleo y a la electricidad distorsionan los patrones de producción y consumo, y están desencadenando actitudes proteccionistas en todas partes. El desarrollo de tecnología en recursos renovables aún es insuficiente, y la investigación en esta área puede centralizarse y divulgarse de mejor manera. Superar estos obstáculos exigirá altos niveles de cooperación entre los aliados del hemisferio.

Gráfico 2.

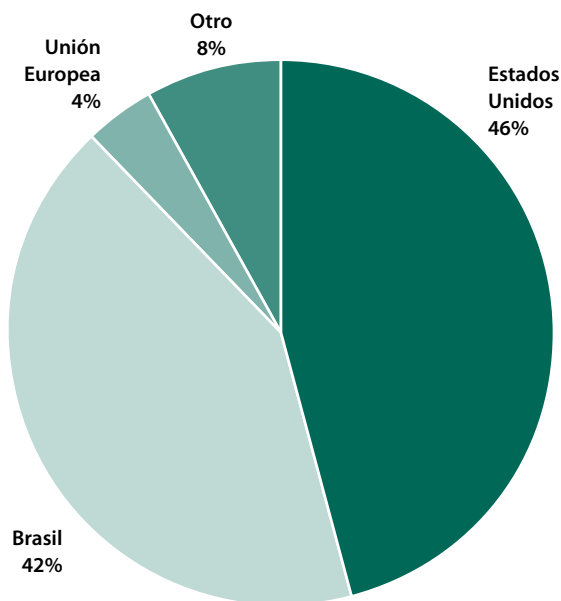
Situaciones críticas clave relacionadas con el medioambiente en América Latina, el Caribe y el sudeste de Estados Unidos



Fuente: Intergovernmental Panel on Climate Change.

Además de desarrollar fuentes de energía neutras de carbono, el hemisferio occidental tiene otras funciones que cumplir al combatir el cambio climático. Actualmente, la región de ALC es responsable del 5% de las emisiones de carbono anuales en el mundo, y las emisiones per cápita aún son relativamente bajas en comparación con otras regiones. Sin embargo, se necesitarán nuevas políticas para minimizar la huella que el carbono deje en el futuro en ALC. Asimismo, la deforestación mundial es responsable del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero. La cuenca del río Amazonas alberga uno de los tres bosques tropicales más importantes del mundo, por lo que su protección puede ayudar, en gran medida, a combatir el cambio climático. Brasil es un pionero en el uso de tecnologías de la información para disminuir la deforestación en el Amazonas.

Gráfico 3.
Producción mundial de etanol como combustible, 2006
(producción total = 40 mil millones de litros)



Fuente: World Bank 2008.

Recomendaciones

Establecer un subgrupo regional para la cooperación en materia de cambio climático, a fin de proveer un vehículo hemisférico que permita coordinar posiciones en el contexto de las negociaciones mundiales al respecto.

En cooperación con Brasil y México, Estados Unidos debería establecer un subgrupo regional que aborde la problemática del cambio climático y busque su reconocimiento como un órgano subsidiario para el asesoramiento científico y técnico en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Este subgrupo actuaría como un vehículo hemisférico para coordinar posiciones en el contexto de las negociaciones mundiales sobre el cambio climático.

Al formar parte del subgrupo regional, los miembros se comprometerían a establecer un valor explícito para el carbono mediante un impuesto al carbono o un esquema de fijación de límites máximos e intercambio de los derechos de emisión, de acuerdo con los objetivos adoptados universalmente para combatir el cambio climático. A su vez, se comprometerían a darle un valor implícito al carbono por medio de una mayor eficacia en el uso de la energía, basados en los estándares de combustibles alternativos. Los miembros respaldarían un régimen de inversión mundial para ayudar a desarrollar y a compartir nuevas tecnologías en materia de recursos energéticos alternativos, a fin de reducir la deforestación y posibilitar el uso de energía con baja emisión de carbono en países pobres. El subgrupo contemplaría el principio de que los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas, como se determina en la Declaración de Río.

Establecer un grupo informal para debatir y coordinar los esfuerzos de adaptación del hemisferio al cambio climático.

Aun si los esfuerzos mundiales para reducir las emisiones de carbono en el futuro llegan a tener éxito, el clima de la Tierra continuará cambiando debido a la concentración de gases de efecto invernadero que ya se encuentra en la atmósfera. Este grupo informal, que incluiría a funcionarios de Gobierno, científicos y otros especialistas técnicos, se concentraría en identificar los desafíos específicos que el cambio climático representará para los países, las regiones y las subregiones del hemisferio. Además, delinearía un sistema para movilizar la cooperación y las inversiones hemisféricas para ayudar a enfrentar estos desafíos de adaptación.

Reducir y eliminar gradualmente el arancel de 54 ¢ por galón en las importaciones de etanol, así como los subsidios a la obtención de etanol a base de maíz.

El arancel mantiene las importaciones de etanol, con menor costo y mayor eficacia, fuera de los mercados estadounidenses, lo cual reduce el acceso de la población de EE. UU. a un combustible renovable y relativamente económico. El arancel debería reducirse gradualmente para evitar aumentos perjudiciales en la demanda y otorgar un plazo a los productores extranjeros de etanol para que puedan adaptarse al cambio.

La eliminación de los subsidios destinados a la obtención de etanol a base de maíz disminuiría el aumento en los precios de los alimentos causado, en parte, por el incremento de la demanda de maíz y de otros cereales. Según el ex Economista en Jefe del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, el aumento de la demanda de maíz para la producción de etanol explica el incremento en el precio del maíz del 25% al 60% desde 2006. Otro estudio conducido por la OCDE y la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés) estima que las medidas actuales de apoyo a los biocombustibles, incluidos los subsidios, provocarán un aumento de alrededor del 5%, 7% y 19% en los precios promedio del trigo, el maíz y el aceite vegetal, respectivamente.

En alianza con otros Gobiernos del hemisferio, establecer un Laboratorio de Energía Renovable de las Américas para promover la cooperación hemisférica en el desarrollo de tecnologías orientadas a la generación de energía solar y eólica, y a la transformación de biomasa celulósica.

Para este laboratorio debe destinarse un presupuesto conjunto de por lo menos \$200 millones por año, como mínimo, por un período inicial de diez años. El laboratorio deberá estar ubicado en América Central o en América del Sur para fomentar más intercambios de personal técnico y más transferencias de tecnología. Las actividades que allí se desarrollen deberán incluir también a los países del Caribe.

Intensificar la cooperación hemisférica en el uso pacífico de la energía nuclear.

La creciente demanda de energía nuclear aumentará los riesgos de proliferación y requerirá mayor supervisión internacional del enriquecimiento de uranio y del reprocesamiento del combustible nuclear usado. Estados Unidos, en cooperación con los otros países del hemisferio, incluidos Brasil y Canadá, debe colaborar en el establecimiento de un marco y de un diálogo para asegurar que los países no poseedores de armas nucleares tengan acceso a la

energía nuclear con fines civiles y que cumplan con las medidas de seguridad apropiadas para prevenir el desvío de la tecnología y de los materiales nucleares hacia propósitos de índole militar.

Algunos de los asuntos clave que requieren el consenso hemisférico son un acuerdo sobre un banco internacional de combustible nuclear, la supervisión internacional del ciclo del combustible y del reprocesamiento del combustible usado, la aceptación universal del protocolo adicional de inspecciones y la administración efectiva de los residuos nucleares. Estados Unidos debe ayudar a avanzar la adopción de esta posición común, como parte de las negociaciones con miras a la conferencia para la revisión del Tratado de No Proliferación que se llevará a cabo en mayo de 2010.

Ayudar a financiar la integración de redes eléctricas en toda la región de ALC, especialmente en América del Sur y en América Central.

La integración de redes eléctricas aumentará la eficacia y facilitará la distribución de electricidad generada a partir de combustibles limpios y renovables. América Central es la zona más estratégica debido a que las distancias son relativamente cortas. La integración entre América Central y América del Sur puede comenzar con la construcción de una red de energía de 200 km entre Colombia y Panamá, lo que permitirá que América Central se beneficie de fuentes energéticas de menor costo. Para ello, las agencias públicas de inversión de Estados Unidos (por ejemplo, Overseas Private Investment Corporation) deben designar una ventana que garantice las inversiones en infraestructura energética. Estados Unidos también debe contribuir a movilizar el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Promover regímenes reglamentarios abiertos a la inversión privada en energía y al comercio en tecnología y servicios energéticos.

En cooperación con los vecinos del hemisferio, el Gobierno de Estados Unidos debería solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo que establezca una guía de prácticas apropiadas para la inversión en infraestructura energética, a fin de facilitar los flujos de capital y las oportunidades comerciales. Este Banco debería identificar lecciones en materia de integración energética aplicables en América del Sur y conducentes a una integración efectiva.



MANEJAR LA MIGRACIÓN EFICAZMENTE

16

La migración es una fuerza poderosa y dinámica que está modificando las economías y las sociedades a lo largo del hemisferio occidental. Medio millón de bolivianos y un cuarto de millón de paraguayos han emigrado a Argentina. Cientos de miles de colombianos viven hoy en Venezuela y miles de nicaragüenses residen en Costa Rica. Sin embargo, los flujos de migración más importantes van desde los países de América Latina y el Caribe (ALC) hacia Estados Unidos: cerca de 40 millones de personas han emigrado desde ALC hacia la economía más grande del hemisferio. Al mismo tiempo, la inmigración se ha convertido en un tema altamente controversial para la política de EE. UU. y en una fuente de alta tensión en sus relaciones con algunos países de ALC, especialmente México, que es, en este momento, el país con mayor cantidad de emigrantes.

Al hacer un balance, el impacto de la inmigración en la economía estadounidense ha sido significativo y positivo. Se estima que los beneficios netos ascienden a una contribución neta de \$50.000 millones anuales. Los inmigrantes han impulsado el crecimiento económico, al aumentar la mano de obra, y la productividad de las empresas estadounidenses. En la década de los noventa, la mitad del crecimiento de la fuerza laboral del país se debió a los nuevos inmigrantes. El 15% de su fuerza laboral civil nació en el extranjero; de esta, el 40% proviene de un país de ALC. Si se analiza esta situación en términos comparativos, los inmigrantes contribuyen lo necesario o más en impuestos federales, estatales y locales para compensar el gasto que representan en servicios públicos. Los inmigrantes poco cualificados (categoría que incluye a la mayoría de las personas que provienen de los países de ALC) contribuyen a la economía como complemento de una mano de obra nativa cada vez mejor preparada académicamente.

En las próximas décadas, la economía de EE. UU. continuará exigiendo mano de obra inmigrante. Debido a sus índices de natalidad históricamente bajos y al envejecimiento de la generación del “baby boom” (posterior a la Segunda Guerra Mundial), la cantidad de trabajadores nativos crecerá muy poco entre los años 2000 y 2020. Estos trabajadores serán, en promedio, más instruidos cada año y, por lo tanto, menos propensos a aceptar trabajos que no requieran una profesión. Los inmigrantes y sus descendientes serán esenciales para asumir esos trabajos, mantener la fuerza laboral de EE. UU. joven y dinámica, y mantener el equilibrio del sistema de pensiones.

Para que funcione el mercado laboral hemisférico, debe tratarse el tema de la inmigración ilegal. Sus efectos negativos surgen como resultado de su naturaleza ilegal, y no de la inmigración en sí. La ilegalidad degrada la vida de los trabajadores indocumentados, debilita el Estado de derecho en Estados Unidos y expone a los inmigrantes a que sean víctimas de abusos. Además, la ilegalidad afecta a los trabajadores nativos y a los inmigrantes legales, al hacerlos menos competitivos en algunos segmentos del mercado laboral, y exacerba las tensiones sociales y culturales que pueden estigmatizar a los residentes hispanos y latinos que respetan la ley y a los ciudadanos estadounidenses. En Estados Unidos, los principales beneficiarios de la inmigración ilegal son los empleadores que infringen la ley y los contrabandistas de artículos y de personas.

Un enfoque ineficaz

El actual enfoque de EE. UU. con respecto a la inmigración, fundamentado principalmente en la destinación de más y más recursos para controlar la frontera, fracasó en el logro de sus objetivos. Desde 1996, la cantidad de agentes de patrulla fronteriza se ha triplicado hasta llegar a los 18.000, es decir que hay alrededor de nueve agentes por milla. Las horas de vigilancia en la frontera

de EE. UU. han aumentado anualmente de 2 millones a más de 9 millones. La actual construcción de un muro de 16 pies y 700 millas de largo en varios tramos de la frontera entre Estados Unidos y México se ha convertido en el símbolo más visible de este enfoque. Ya ha sido terminada cerca de la mitad de este muro y se estima que el costo total será de entre \$6.000 y \$12.000 millones.

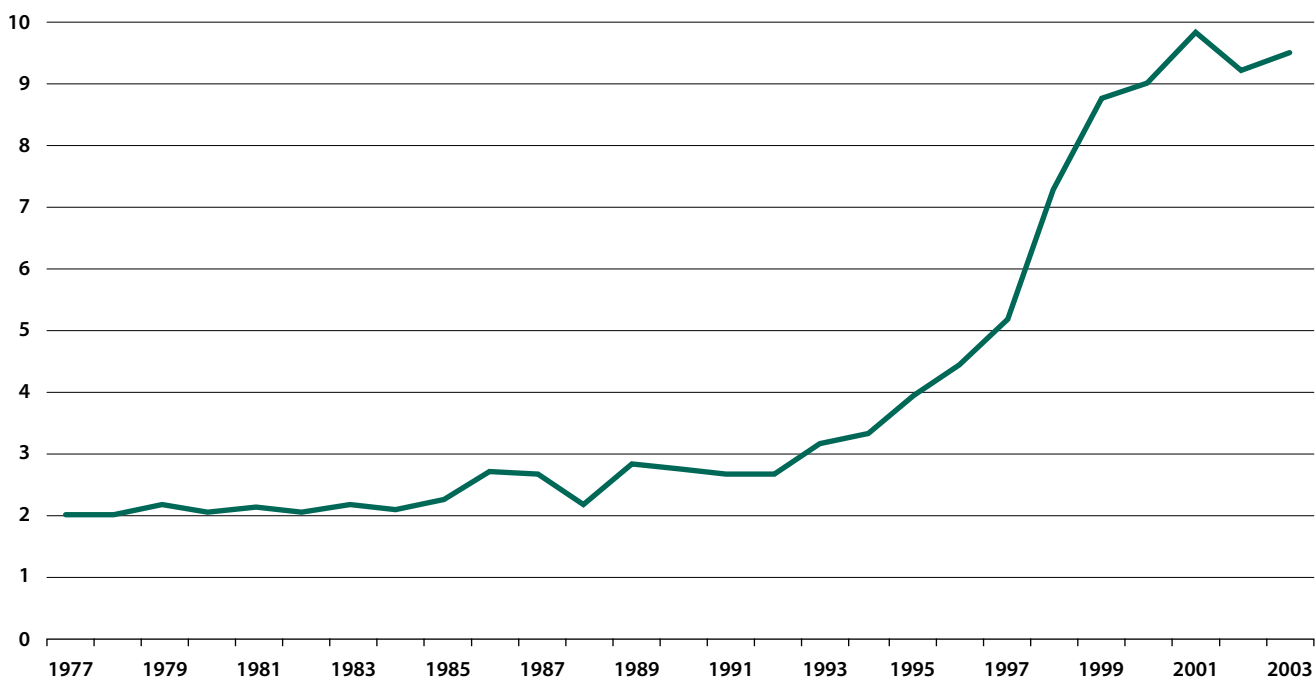
No obstante, los aumentos en el financiamiento, la construcción del muro y la ampliación de la Patrulla Fronteriza de EE. UU. no han tenido un impacto significativo en los flujos de inmigración ilegal. Desde el año 2000, la población de inmigrantes ilegales ha crecido más del 40% y cuatro de cada cinco de estos inmigrantes proviene de un país de ALC. Como indica el gráfico 4, la cantidad de horas invertidas en la vigilancia de la frontera ha aumentado notablemente desde comienzos de la década de los noventa. Sin embargo, los estudios realizados con base en entrevistas hechas a inmigrantes ilegales sugieren que la probabilidad de aprehensión ha permanecido constante. Mientras tanto, el muro daña la imagen mundial de un país que, históricamente, se ha enorgullecido de su política de inmigración abierta.

Son varias las razones de este fracaso. La primera es que el flujo de personas y de vehículos en la frontera es tan amplio que hace extremadamente difícil llevar a cabo una tarea de vigilancia efectiva, independientemente de los recursos que se asignen al control fronterizo. México es el tercer socio comercial más grande de Estados Unidos, y la mayor parte de ese comercio se realiza por tierra. Cada día, se realiza 1 millón de cruces legales en la frontera entre Estados Unidos y México. Un cuarto de millón de vehículos privados y 12.000 camiones cruzan la frontera todos los días hacia Estados Unidos, sin considerar el tráfico que se dirige en dirección opuesta. Aun contando con financiamiento y equipos modernos, la Patrulla Fronteriza de EE. UU. sólo puede inspeccionar una pequeña fracción de los vehículos y las personas que ingresan al país.

Sumado a esto, el aumento del rigor en la vigilancia ha hecho que el cruce ilegal de la frontera sea más peligroso y costoso para los migrantes, pero esto no los ha detenido en su intento ni les ha impedido lograrlo. Aquellos decididos a cruzar la frontera han encontrado nuevas maneras de evitar la vigilancia más rigurosa. Cada vez más inmigrantes recurren a contrabandistas

Gráfico 4.

Intensidad de seguridad fronteriza, 1977-2003. Horas de vigilancia (millones)



Fuente: Cornelius 2008.

profesionales de personas, conocidos como coyotes, quienes, por ayudar a los inmigrantes a cruzar, desde comienzos de la década de los noventa han cuadruplicado prácticamente sus precios, que en la actualidad alcanzan hasta más de \$2.000 por persona. Contratar a un coyote garantiza virtualmente la entrada a Estados Unidos, y la promesa de aumentar diez veces el potencial de ingresos en ese país sigue siendo un poderoso atractivo para los posibles inmigrantes.

Una mayor cantidad de inmigrantes ilegales están utilizando también puertos legales de entrada para ingresar al país con documentos falsos o haciendo falsas declaraciones de ciudadanía estadounidense. Según un reciente estudio realizado por la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO, por sus siglas en inglés) con agentes encubiertos, la probabilidad de cruzar con éxito a través de puertos legales es del 93%. El aumento de los costos y de los riesgos en el cruce de la frontera está teniendo un efecto negativo e inesperado: está incentivando a los migrantes a establecerse permanentemente en Estados Unidos, en vez de ir y venir entre los dos países según los cambios que se produzcan en la demanda laboral.

Mientras tanto, la aplicación de las leyes de inmigración dentro de Estados Unidos sigue siendo débil, principalmente en los lugares de trabajo. De 1986 a 2002, el Gobierno destinó el 60% de los fondos de inmigración al control de frontera, seis veces el monto asignado al orden público interno. Entre los países de la OCDE, Estados Unidos posee algunas de las sanciones más débiles para empleadores que contratan a trabajadores ilegales, y el control del cumplimiento de la ley en los lugares de trabajo no es constante y es fácil de evadir.

El fracaso del Congreso y del Gobierno federal de EE. UU. para acordar una reforma migratoria integral ha llevado a los gobiernos estatales y locales a diseñar sus propias soluciones, lo que ha hecho de la política migratoria una colcha de retazos que presenta desde políticas de integración y bienvenida hasta políticas hostiles y de marginación. En 2007 se presentaron 1.059 proyectos de ley y resoluciones con respecto a la inmigración en legislaturas estatales en toda la nación; de ellos, 167 han sido promulgados. Se han presentado todavía más iniciativas y ordenanzas en ciudades y condados.

Hasta ahora, las autoridades de EE. UU. han tratado la inmigración ilegal principalmente como un problema de cumplimiento de la ley, que debe ser manejado, en primer lugar, o tal vez exclusivamente, por el país. Sin embargo, para desarrollar políticas más efectivas, la migración debe ser enmarcada en un contexto más amplio.

La inmigración es un asunto transnacional que exige un manejo efectivo mediante la cooperación entre los países emisores y receptores de inmigrantes. Si se busca que la emigración desde los países de ALC hacia los Estados Unidos sea legal, humanitaria y receptiva ante las necesidades económicas tanto del país que recibe como del país que envía, ambas partes deberán aceptar ciertas responsabilidades.

Recomendaciones

Establecer grupos en los niveles ministeriales y de trabajo para debatir frecuentemente cuestiones migratorias con países que poseen alto grado de emigración, incluidos México y El Salvador.

Varios asuntos deben ser prioridades en la agenda de estos grupos:

- El diseño de convenios institucionales para facilitar programas organizados y humanitarios de trabajadores temporales que respondan a los cambios de la demanda en el mercado laboral de EE. UU. Estos pueden incluir mecanismos para brindarles a los migrantes orientación y capacitación antes de ingresar al mercado laboral del país.
- La cooperación en el mejoramiento de la seguridad fronteriza.
- La exploración de propuestas que promuevan el retorno a los países de origen y que mejoren las perspectivas económicas de los inmigrantes que retornan.
- El financiamiento conjunto de proyectos de desarrollo económico en áreas con altos índices de emigración.

Establecer un sistema de visas tripartito, conformado por visas temporales, provisionales y permanentes que estimulen patrones migratorios circulares.

Este sistema supondría la introducción de una visa temporal simplificada, renovable y con una duración de un año o menos. Esta categoría incluiría a estudiantes y a trabajadores de temporada o de corto plazo, incluyendo a muchos trabajadores sin profesión. Además, este sistema introduciría visas provisionales para migrantes cualificados o reclutados para desempeñar trabajos que exijan una especialización en áreas de gran demanda. Estas visas tendrían una duración de tres años, serían renovables una sola vez e incluirían el derecho de cambiar de empleador. Este estatus proporcionaría una vía hacia la inmigración permanente (una tarjeta de residencia) y la flexibilidad para los inmigrantes que se encuentren inseguros con

respecto a si desean quedarse en Estados Unidos permanentemente o si el trabajo en cuestión es transitorio. Estas visas se otorgarían a trabajadores en todos los niveles de especialización. Asimismo, la cantidad de visas permanentes debe aumentar, dando prioridad a los trabajadores especializados en áreas de crecimiento crítico, más que a cuestiones de reunificación familiar.

Establecer una Comisión Permanente de Inmigración y Mercados Laborales.

Esta comisión sería una agencia federal independiente. Establecería anualmente la cantidad de visas disponibles en cada categoría conforme a un análisis cuidadoso de las necesidades de los mercados laborales de EE. UU., de los patrones de desempleo y de los cambios en las tendencias económicas y demográficas.

Proporcionar a las autoridades policiales y judiciales y a los empleadores de Estados Unidos los instrumentos necesarios para hacer respetar las leyes de verificación en los lugares de trabajo.

Introducir una tarjeta biométrica de seguro social que reemplace la versión actual que es obsoleta y fácil de falsificar. Esta nueva tarjeta de seguro social permitiría verificar la elegibilidad para un trabajo. Al mismo tiempo, se debe modernizar el sistema de verificación de empleo, de modo que sea más confiable y fácil de usar, y esté disponible para todos los empleadores.

Incrementar las inversiones en tecnología para mejorar la eficacia y la seguridad a lo largo de las fronteras estadounidenses con México y Canadá.

Esto incluiría el aumento de las inversiones en tecnología fronteriza inteligente para prevenir la inmigración ilegal en puertos de entrada legales. Las inversiones se realizarían en infraestructura fronteriza para evitar embotellamientos en los principales cruces y para desarrollar tarjetas de identificación que agilicen el paso de personas que cruzan con frecuencia. Debe fomentarse una mayor cooperación de los grupos de inteligencia y las autoridades de Estados Unidos y México.

Disponer un procedimiento para otorgar un estatus de legalidad en Estados Unidos a los inmigrantes ilegales que no poseen antecedentes penales.

Con el establecimiento de un sistema para administrar los flujos de migración de manera más efectiva, Estados Unidos estará en mejores condiciones para abordar el delicado tema de la situación de los inmigrantes indocumentados que ya se encuentran en

el país. El estatus legal mejora las oportunidades económicas de los inmigrantes, les otorga participación en la sociedad, y tiene un efecto positivo en las familias y en los niños. El camino a la legalización debe incluir el pago de multas e impuestos retroactivos. La legalización podría propiciar la emisión de una visa temporal, provisional o permanente, según el tiempo que el inmigrante haya estado en el país.

Aumentar los esfuerzos conjuntos para proteger los derechos humanos de los migrantes.

Casos recientes en los tribunales estadounidenses han destacado la importancia de asegurar que los inmigrantes legales e ilegales tengan acceso adecuado a las autoridades consulares de su país de origen en el caso de ser arrestados o acusados de delitos en Estados Unidos. El acceso al asesoramiento consular es esencial para proporcionar a estos inmigrantes el debido proceso, y es coherente con las obligaciones de EE. UU. estipuladas bajo la ley nacional e internacional y su deseo de que los ciudadanos de otros países sean tratados justamente.

Más aun, el Gobierno federal debe monitorear detenidamente las iniciativas migratorias a nivel estatal y local, para asegurar que no se impongan medidas que puedan violar los derechos humanos de los inmigrantes. El Procurador General de EE. UU. debe litigar activamente contra ese tipo de legislación, dado que se ha demostrado que en su mayoría es inconstitucional.

Facilitar la transferencia asequible de remesas.

El costo de remitir las ganancias salariales estadounidenses a los países de origen de los inmigrantes ha disminuido en los últimos años, pero puede reducirse aún más. El Gobierno estadounidense debe promover, en cooperación con el sector privado y las instituciones financieras internacionales, la adopción de tecnologías que disminuyan los costos de remitir dinero, especialmente la banca en línea y las transferencias de dinero. Debe estudiarse la posibilidad de vincular instituciones microfinancieras, cooperativas de crédito y bancos rurales del país receptor con los principales bancos de EE. UU. Los ingresos a partir de remesas no deberían estar sujetos a impuestos o a cargos especiales en los países receptores.



LOGRAR QUE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DEL HEMISFERIO FUNCIONE PARA TODOS

20

De diversas maneras, el núcleo de la relación entre Estados Unidos y la región de América Latina y el Caribe (ALC) es la economía. Compañías y personas de Estados Unidos tienen cerca de \$200.000 millones invertidos en la región, principalmente en México y Brasil. Más de 18.000 compañías estadounidenses tienen operaciones en México, y una quinta parte de todo el comercio de EE. UU. se realiza con los países de ALC. Alrededor de 25 millones de residentes de EE. UU. viajan todos los años a los países de ALC por cuestiones de trabajo y placer. Sólo en 2007, los países de ALC recibieron remesas por casi \$60.000 millones, la mayor parte proveniente de emigrantes que viven en Estados Unidos. México se destaca como el país que más remesas recibe en términos absolutos, pero en las pequeñas economías de El Salvador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica y Nicaragua, las remesas representan una parte importante del ingreso nacional.

Los flujos de dinero también circulan en sentido contrario. Los países de ALC invierten considerablemente en EE.UU. Solamente en el año 2007, Estados Unidos recibió \$120.000 millones en entradas de capital provenientes de países de ALC. Cada año, alrededor de 17 millones de personas de estos países viajan de visita a Estados Unidos. Estados Unidos es el principal socio comercial de países tan diversos como Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Los flujos comerciales y financieros han crecido con el tiempo, y en ese proceso han generado oportunidades económicas para todas las partes involucradas.

En ningún otro aspecto ha sido tan clara la profunda integración hemisférica como en el comercio. Entre 1996 y 2007, el crecimiento acumulado de las exportaciones de EE. UU. a ALC fue más alto que el correspondiente a todas las otras regiones y al mundo en su totalidad, como se muestra en el gráfico 5. México sigue siendo el socio comercial más importante de

Estados Unidos en ALC (representa el 58% del comercio de la región con EE. UU.), pero el comercio de EE. UU. con otros países de ALC, especialmente con Argentina, Brasil, Colombia y Perú, ha aumentado más del 10%.

El comercio con los países de ALC beneficia a EE.UU. Les otorga a las compañías estadounidenses acceso a un mercado de \$3,5 billones, conformado por 600 millones de personas, así como acceso a proveedores de menor costo, algo que ha aumentado la competitividad de las compañías en los mercados mundiales. Los países de ALC compran productos elaborados por trabajadores cualificados en Estados Unidos, y estos trabajadores se benefician de una mayor demanda de su trabajo y un incremento de sus salarios. Al mismo tiempo, los accionistas de compañías de EE. UU. se benefician de empresas más competitivas y rentables, y los consumidores estadounidenses disfrutan del acceso a artículos más variados, de menor precio y mayor calidad.

De igual forma, el comercio con Estados Unidos es esencial para las economías de muchos países de ALC. El comercio representa un tercio de la economía de México, y más del 80% de sus exportaciones tienen como destino Estados Unidos. Todos los países de América Central, del Caribe y de la Región Andina cuentan con Estados Unidos como su más importante mercado de exportación, con un volumen del 40% al 50% del total de las exportaciones destinado a la economía más grande del hemisferio.

Comercio hemisférico: ¿pierde ímpetu?

A pesar de los beneficios del comercio hemisférico, el respaldo político a nivel nacional a la liberalización del comercio se está debilitando en Estados Unidos. Entre diciembre de 1999 y marzo de 2007, la cantidad de estadounidenses que creen que los acuerdos comerciales afectan negativamente al país aumentó

16 puntos porcentuales (al 46%), mientras que el número de personas que creen que el comercio lo ayuda descendió 11 puntos (al 28%). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), símbolo más general de la integración del comercio y de las inversiones, ha recibido intensas críticas.

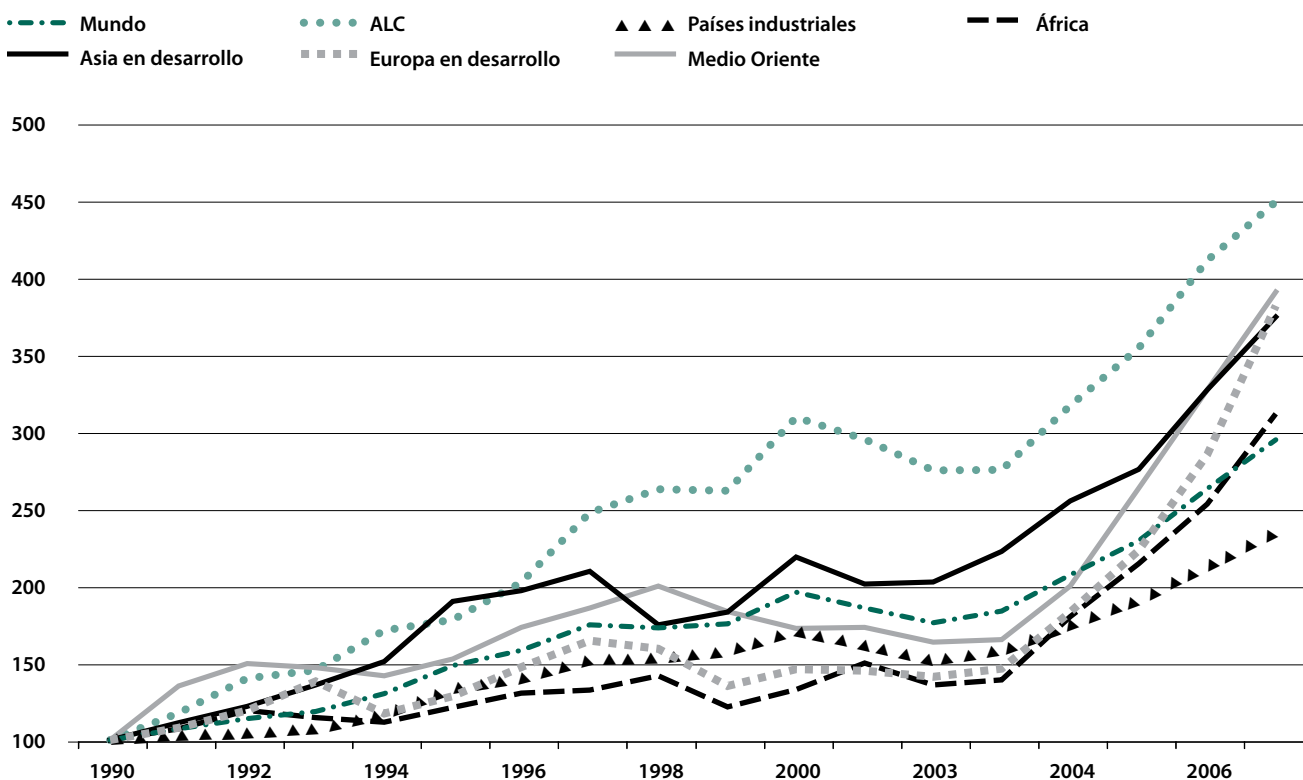
La disminución del apoyo al comercio se basa en el temor de los estadounidenses de no recibir la protección adecuada contra los ajustes que puedan surgir de la integración económica. Los programas diseñados para ayudar a los trabajadores del país a enfrentar el desplazamiento asociado con el comercio, que incluyen el Programa de Asistencia para Ajuste del Comercio (TAA, por sus siglas en inglés), siguen siendo ineficaces, difíciles de implementar y con insuficiencia de fondos. El programa TAA ha sido particularmente criticado por no abordar efectivamente el impacto más perjudicial a largo plazo del desplazamiento laboral que enfrenta la clase media: el reingreso a la fuerza laboral con un salario más bajo. Este programa también ha sido criticado por ser tan engorroso que disuade a los potenciales aspirantes. Programas similares adoptados en otros países han enfrentado dificultades parecidas.

El respaldo político del comercio también ha declinado en el exterior. Las negociaciones de comercio multilateral en la Ronda de Doha se han estancado, y el escepticismo sobre los beneficios del libre comercio está creciendo en América Latina. El proceso para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), anunciado por primera vez en 1994, está estancado.

Los acuerdos comerciales han perdido popularidad en los países de ALC porque, con frecuencia, han sido sobrevenidos. El comercio ha traído considerables beneficios económicos a estos países. Varios estudios recientes sugieren que éste ha elevado los estándares de vida de la clase media de la región, especialmente en países relativamente abiertos, como Chile, Argentina y México. Sin embargo, el comercio, por sí mismo, no es una estrategia de desarrollo o de reducción de la pobreza, y no debe ser considerado como la principal herramienta para combatir los problemas de pobreza o desigualdad. En ausencia de otras políticas, los beneficios del comercio son desiguales y tienden a concentrarse en determinados sectores económicos, regiones geográficas y segmentos de la fuerza laboral. Las poblaciones que se encuentran marginadas del resto de la economía por motivos

Gráfico 5.

Crecimiento de las exportaciones de EE. UU. hacia todo el mundo, por región, 1990-2007 (1990=100)



Fuente: Secretariat calculations based on International Monetary Fund, 2008a.

geográficos, étnicos o políticos difícilmente son partícipes de los beneficios del libre comercio. Las iniciativas de comercio deben trabajarse conjuntamente con políticas específicas de desarrollo y de reducción de la pobreza.

Con la Ronda de Doha paralizada y el debilitamiento del Área de Libre Comercio de las Américas, los tratados bilaterales se han convertido en el método preferido para expandir el comercio entre EE. UU. y ALC. Desde 2003, Estados Unidos ha firmado acuerdos comerciales con Chile, Perú, Panamá y Colombia, y mediante el Tratado de Libre Comercio entre América Central, Estados Unidos y República Dominicana (TLCC-RD) ha establecido lazos con Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los acuerdos con Colombia y Panamá aún están a la espera de la aprobación del

Gráfico 6.
Países de las Américas con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos



Fuente: Secretariat editing based on the Office of the United States Trade Representative.

Congreso de Estados Unidos. El gráfico 6 muestra a todos los países de las Américas con los que Estados Unidos ha firmado acuerdos bilaterales de comercio.

Esta tendencia hacia los acuerdos bilaterales de libre comercio no es bien recibida. En comparación con los acuerdos multilaterales, constituyen un modo inferior de promoción del comercio. Estos acuerdos bilaterales provocan desviaciones comerciales, hacen que las normas y las reglamentaciones comerciales sean complejas y engorrosas, alejan los recursos políticos y diplomáticos de las negociaciones multilaterales de comercio y colocan a economías relativamente pequeñas en negociaciones bilaterales con Estados Unidos, donde pueden ejercer poca influencia. Los acuerdos bilaterales deben considerarse, en el mejor de los casos, como sustitutos imperfectos de la liberalización del comercio multilateral.

Recomendaciones

Para proteger su credibilidad, el Congreso de EE. UU. debe aprobar los acuerdos de libre comercio de Colombia y Panamá tan pronto como sea posible. Una vez aprobados, debe restar énfasis al enfoque bilateral de las relaciones comerciales.

Los Gobiernos de Colombia y Panamá negociaron de buena fe con Estados Unidos. También hicieron, desde la perspectiva de sus pueblos, concesiones importantes, lograron aceptación política interna para los acuerdos y obtuvieron consentimiento del poder ejecutivo de Estados Unidos. El silencioso deceso de estos acuerdos implicaría un golpe serio a la credibilidad de Washington en la región, al menos en lo que respecta al comercio. La aprobación de estos acuerdos también ayudaría a estimular las economías de Estados Unidos, Colombia y Panamá en un momento de desafíos económicos mundiales.

Redoblar los esfuerzos para concluir con éxito la Ronda de Doha sobre las negociaciones comerciales multilaterales.

La conclusión exitosa de la Ronda de Doha, que incluye una reforma significativa de los subsidios agrícolas y del acceso al mercado, es la mejor manera de liberalizar el comercio en las Américas. Sin ella, habrá pocas posibilidades de lograr un acuerdo hemisférico exitoso. La conclusión exitosa de la Ronda de Doha se ha convertido en un elemento especialmente importante para ayudar a Estados Unidos, al hemisferio y al mundo a recuperarse de la crisis actual. Estados Unidos debe trabajar estrechamente con Brasil y con otras potencias comerciales para lograr un acuerdo multilateral sustantivo. El Congreso también necesita replantear su enfoque con respecto a los subsidios, entre ellos los agrícolas.

Si las negociaciones de la Ronda de Doha se extienden indefinidamente, Estados Unidos debe considerar una “tercera alternativa” entre negociaciones comerciales mundiales y acuerdos bilaterales, profundizando la cooperación económica hemisférica de manera multilateral, mediante acuerdos incrementales.

Estados Unidos, al menos, debe continuar profundizando la integración económica con los países de ALC con los que ya posee acuerdos de libre comercio, mediante la creación de nuevos foros o la mejora de los ya existentes. Reducir el costo de envío de bienes y servicios a través de las fronteras de América del Norte debería seguir siendo una prioridad. Las barreras impuestas al transporte regional deberían levantarse y eliminarse, tal como se conceptualiza en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Al mismo tiempo, Estados Unidos debería trabajar con sus socios comerciales bilaterales en América Central, América del Sur y el Caribe. Como punto de partida, podría mencionarse el foro lanzado recientemente, Iniciativa Caminos hacia la Prosperidad en las Américas, que une a Estados Unidos con 11 países con los que ha firmado acuerdos comerciales.

Más adelante, Estados Unidos debe estudiar la creación de un marco que permita extender a todos los países de ALC el mejor acceso al mercado que ya ha otorgado mediante acuerdos de libre comercio individuales, una especie de condición de nación más favorecida para toda la región. En el corazón de este proceso debe existir una serie de acuerdos estratégicos con Brasil, que contemplen asuntos clave de especial interés para ambos países, incluidos los biocombustibles, los servicios financieros, las adquisiciones públicas y la agricultura. Un entendimiento comercial estratégico entre Estados Unidos y Brasil podría ayudar a impulsar las negociaciones comerciales regionales y mundiales.

Canalizar las inquietudes legítimas de los trabajadores de EE. UU. a través de inversiones más efectivas en redes de seguridad social y en educación.

En definitiva, abordar estas inquietudes es la única manera de garantizar respaldo político interno perdurable en Estados Unidos con respecto al libre comercio con ALC y otros países. El Gobierno de EE. UU. debería basarse en la Ley de Reforma a la Asistencia para Ajuste del Comercio de 2002 (2002 Trade Adjustment Assistance Reform Act) y ampliar el monto total de fondos disponibles para el programa de TAA, la duración de tiempo en que los trabajadores pueden ser elegibles para obtener asistencia y el monto de asistencia por trabajador, incluidas la búsqueda extendida de trabajo e indemnizaciones por relocalización, cobertura de atención médica durante las transiciones y mayor compensación por diferenciales

salariales permanentes. Además, debe optimizarse el proceso de aplicación y considerarse la extensión del programa TAA al sector de servicios. La capacitación de los trabajadores debe igualar los requerimientos de los empleadores. El ajuste comercial debe considerarse en términos más amplios como un ajuste laboral que contemple el desplazamiento de los trabajadores causado no sólo por el comercio sino también por la tecnología. Fortalecer el sistema educativo de Estados Unidos es, por supuesto, esencial para mantener su competitividad y para reducir la inseguridad laboral.

Aumentar acuerdos de doble imposición y de protección a las inversiones para facilitar la inversión.

A fin de complementar el comercio y fortalecer los flujos de inversión, Estados Unidos debe tomar la iniciativa al negociar acuerdos con los países de ALC para evitar la doble imposición de impuestos sobre personas y corporaciones y, al mismo tiempo, reducir las oportunidades de evasión de impuestos. Estados Unidos ha firmado recientemente tales acuerdos con diversos países. Debe considerarse detenidamente el tratado regional de impuestos. Los tratados de protección de inversiones para reducir el riesgo de expropiación deberían facilitar los flujos de inversiones a través de las fronteras.

Enfatizar cuestiones de agilización de comercio y ajuste comercial en la asistencia exterior que brinda EE. UU. a los países de ALC.

El financiamiento de los esfuerzos para agilizar el comercio debería aumentar para ayudar a todos los países a beneficiarse del comercio y vincular regiones y poblaciones marginadas a los mercados mundiales. El Gobierno de Estados Unidos debería trabajar de manera bilateral y a través del Banco Interamericano de Desarrollo para aumentar el financiamiento en tecnología y en infraestructura de transporte hemisférico. Los programas existentes de ayuda comercial deberán expandirse, y la asistencia exterior debería prestar especial atención a ayudar a los países a elaborar mejores programas de asistencia de ajuste comercial. Las estrategias de transición para enfrentar el desplazamiento de trabajadores en relación con el comercio deben transformarse en una parte integral de las negociaciones comerciales en el hemisferio.

Esto no significa que Estados Unidos deba desentenderse de otros tipos de asistencia económica a países de ALC. Por el contrario, Washington debe renovar su compromiso de asistir a los Gobiernos de esa región para mejorar el estilo de vida de la gente más pobre mediante programas que permitan a más sectores obtener los beneficios del comercio. Además, debe ayudar a movilizar la atención del sector privado estadounidense hacia la región.



PROTEGER EL HEMISFERIO DE LAS DROGAS Y EL CRIMEN ORGANIZADO

24

El delito y la inseguridad que flagelan al hemisferio occidental van en aumento cada día. La región de América Latina y el Caribe (ALC) posee únicamente el 9% de la población mundial y aun así, en la estadística mundial, arroja el 27% de homicidios, alrededor de 140.000 por año. El crimen organizado, en especial, representa una seria amenaza para la seguridad pública y debilita las instituciones públicas y la legitimidad del sector comercial. En la actualidad, el crimen organizado en el hemisferio abarca una variedad de empresas criminales, que incluyen el tráfico de estupefacientes, el lavado de dinero, el tráfico de personas, el secuestro y el tráfico de armas y de artículos falsificados.

Estados Unidos se encuentra en la intersección de muchos de estos flujos ilícitos. Violentas pandilla juveniles, como la Mara Salvatrucha, tienen presencia en Estados Unidos. Cerca de 2.000 armas cruzan todos los días la frontera entre Estados Unidos y México de Norte a Sur, y esto ayuda a potenciar la violencia entre los carteles de narcotraficantes y entre éstos y el ejército o la policía. Alrededor de 17.500 personas por año llegan a Estados Unidos como víctimas del tráfico, y otras 500.000 como inmigrantes ilegales. Estados Unidos sigue siendo el país que lidera el consumo de estupefacientes ilícitos y además cuenta con una gran producción interna de metanfetaminas, marihuana y de otros estupefacientes sintéticos.

Las naciones del hemisferio occidental han adoptado una variedad de instrumentos internacionales para abordar el problema del crimen organizado. Prácticamente todos los países de las Américas han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000. La mayoría de los países del hemisferio también han firmado y ratificado acuerdos internacionales con respecto al tráfico ilícito de personas, armas de fuego y drogas. Aun así, sigue siendo difícil lograr una reducción significativa del delito en el hemisferio.

El comercio de estupefacientes continúa siendo el eje del crimen organizado en el hemisferio. Es considerablemente el más lucrativo de todos los comercios ilegales y genera cientos de miles de millones de dólares por año. El abultado flujo de dinero, las amplias oportunidades de empleo y las sofisticadas redes en torno a este comercio alimentan otros tipos de actividad criminal y permiten a los traficantes de drogas adaptarse con extraordinaria velocidad a los esfuerzos gubernamentales por combatir el tráfico de estupefacientes. El comercio de drogas también es singularmente adepto a corromper instituciones judiciales, políticas y de cumplimiento de la ley. En México, la guerra abierta entre los carteles y el Gobierno, solamente en 2008 cobró la vida de 4.000 personas, similar al número de víctimas que Estados Unidos ha tenido en casi seis años de guerra en Iraq. Esta violencia ya amenaza con atravesar la frontera hasta Estados Unidos y desestabilizar las instituciones políticas de mexicanas.

Debido a que es el eje de la actividad criminal regional, esta sección se centra en el comercio ilegal de drogas. Es necesaria una estrategia hemisférica que involucre a los países consumidores, productores y de trasbordo, para combatir no sólo el comercio ilegal de drogas sino también otras formas de delito.

El fracaso de la lucha antidrogas

Hasta el momento, las políticas de EE.UU. para reducir el suministro de drogas ilegales han estado orientadas principalmente a la destrucción de cultivos ilícitos (erradicación) y a la interrupción del flujo de drogas en las rutas del tráfico (interdicción). Solamente en Colombia se erradicaron 220.000 hectáreas en el año 2007. Los esfuerzos de interdicción también tuvieron resultados estadísticamente inusuales con decomisos que posiblemente alcanzaron hasta el 40% de la cocaína traficada. Con respecto a la demanda, el Gobierno de Estados Unidos ha tenido una respuesta de “mano dura” para el cumplimiento

estricto de la ley y la imposición de largas sentencias de encarcelamiento para distribuidores y consumidores de drogas. Todas estas políticas se han intensificado durante las últimas tres décadas, con el consecuente aumento del número de cultivos ilegales destruidos, decomisos de drogas efectuados y personas encarceladas por uso y distribución de drogas.

Estados Unidos ha destinado recursos significativos a esta lucha. Según el presupuesto del año 2008 emitido por la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (Office of National Drug Control Policy), Estados Unidos destina actualmente \$21.000 millones a la reducción del suministro de drogas y al cumplimiento interno de la ley. De este monto total, las autoridades estatales y federales invierten alrededor de \$14.000 millones en el encarcelamiento de delincuentes vinculados al tráfico de drogas. Durante las tres décadas pasadas, el número de personas encarceladas en Estados Unidos por delitos directos relacionados con las drogas aumentó diez veces, de 50.000 en 1980 a 500.000 en 2007.

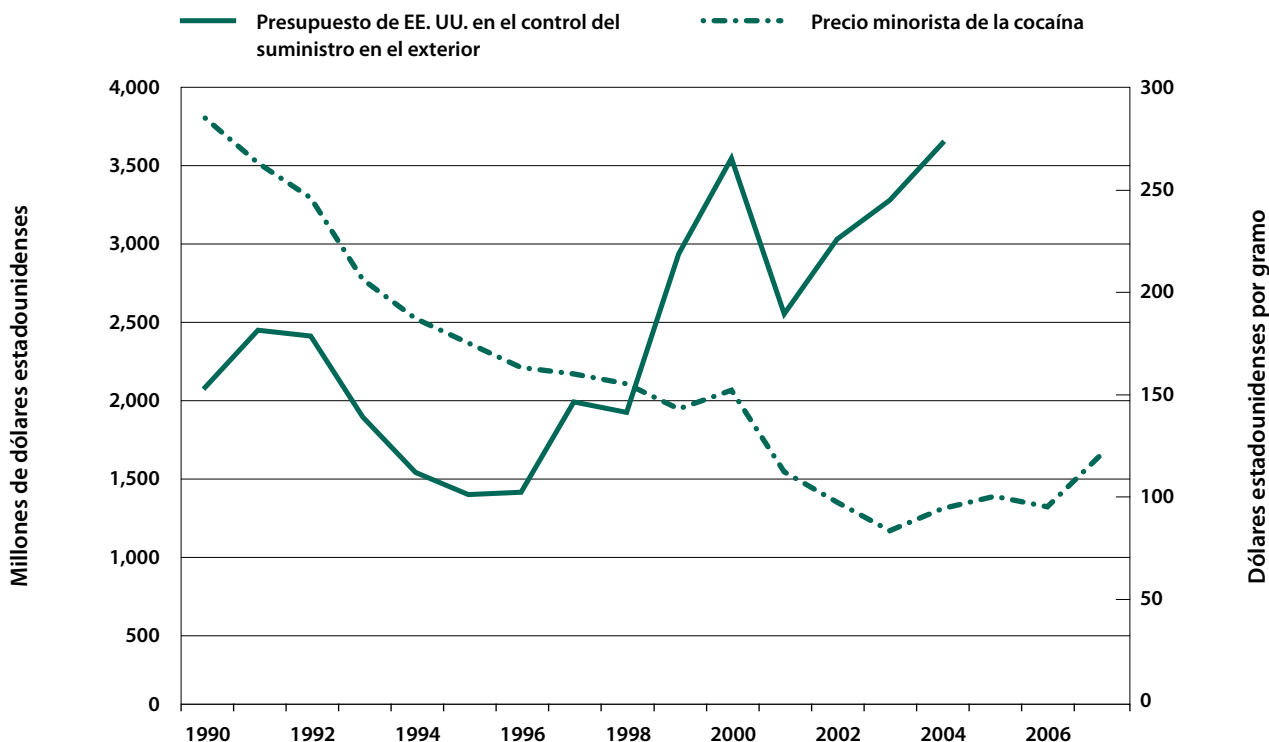
Sin embargo, según la mayoría de las mediciones, la actual política antinarcóticos está fallando. No se ha producido una

disminución significativa en el consumo de drogas. Desde el pico alcanzado por las epidemias de heroína y cocaína a mediados de los ochenta, los índices de consumo de estos estupefacientes han permanecido más o menos estables, en aproximadamente 1 millón de consumidores de heroína y en 3,3 millones de consumidores de cocaína. Al mismo tiempo, el consumo de metanfetamina se ha extendido, especialmente en el Oeste de Estados Unidos, dando como resultado un índice combinado de prevalencia de más de 6 millones de consumidores. A pesar de contar con algunas de las leyes más estrictas del mundo en materia de drogas, los índices combinados de prevalencia correspondientes a los consumidores crónicos de drogas duras son cuatro veces más altos en Estados Unidos que en Europa. Nuevos mercados consumidores han surgido en toda ALC, particularmente en Brasil y México.

La caída en los precios minoristas de las drogas refleja el fracaso de los esfuerzos por reducir el suministro de estupefacientes. Entre 1980 y 2007, el valor de la cocaína y de la heroína en la calle cayó constante y dramáticamente, lo cual sugiere una oferta abundante. Hoy, el valor de la cocaína en la calle equivale a un cuarto del precio de 1981 en términos nominales; desde 1990,

Gráfico 7.

Presupuesto de EE. UU. destinado a la guerra contra las drogas en el exterior y los precios minoristas de la cocaína, 1990–2006



Nota: Los datos correspondientes al presupuesto destinado al control del suministro en el exterior no se encontraban disponibles para los años 2005, 2006 y 2007.

Fuentes: Presupuesto: Washington Office on Latin America 2005; Precios: United Nations 2008.

el costo de un gramo de cocaína ha disminuido de alrededor de \$300 a \$100. El gráfico 7 revela esta caída que se contrapone claramente con la magnitud de recursos que el Gobierno de Estados Unidos destinó a la erradicación y a la interdicción en el exterior.

Son varias las razones del fracaso en la guerra contra las drogas. Los esfuerzos de erradicación no han dado como resultado reducciones sostenidas en la producción de drogas. La producción total de hoja de coca y de cocaína en la Región Andina se encuentra actualmente en los niveles más altos de la historia, con Colombia como principal productor. Las estimaciones más recientes sobre el cultivo en la región están en 236.000 hectáreas, es decir, más altas que las 200.000 hectáreas que constituían la base a mediados de la década de los ochenta. Aunque los diseñadores de políticas puedan señalar situaciones de éxito en determinados países y en momentos específicos, las políticas contranarcóticos simplemente han desplazado el cultivo y el tráfico de un país a otro, o de una región a otra, sin reducir el suministro general de drogas. Mientras tanto, formas alternativas legales de ganarse el sustento están disponibles únicamente para una fracción de las poblaciones que dependen del cultivo ilícito.

La única solución a largo plazo al problema de los estupefacientes ilegales es reducir la demanda de drogas en los principales países consumidores, incluido Estados Unidos. Aun así, los programas de prevención y tratamiento de drogas en EE. UU. siguen sin financiamiento ni recursos. Sólo alrededor de 850.000 consumidores de un total estimado de 6 millones han sido admitidos en programas de rehabilitación de drogas financiados públicamente, y sólo 55.000 de alrededor de 1,5 millones de detenidos en riesgo han tenido acceso a un tratamiento por adicción. El consumo de drogas por vía intravenosa sigue siendo la principal causa de propagación del VIH y de la hepatitis en todo el hemisferio.

Un importante esfuerzo para reducir la demanda de drogas se ha plasmado en el programa de Educación para la Resistencia al Abuso de Drogas (Drug Abuse Resistance Education), por el cual oficiales de policía dan lecciones en las aulas de las escuelas de todo Estados Unidos, desde preescolar hasta el grado doce. Sin embargo, el programa ha recibido críticas por su diseño y contenido. Otra iniciativa importante han sido los tribunales de drogas, que son tribunales especializados donde los adictos son enviados a programas de rehabilitación que cuentan con supervisión. Desde que se estableció el primero de ellos en Miami en 1989, el concepto se ha extendido a 2.200 salas de tribunal de todos los estados, aunque estos tribunales aún procesan sólo una pequeña fracción de delinquentes adictos.

Recomendaciones

Las recomendaciones de la Comisión en esta materia deberían considerarse como un conjunto único de políticas mutuamente complementarias. Cada medida es necesaria, pero no suficiente, para abordar el problema de los estupefacientes ilegales; estas medidas sólo podrán generar beneficios si se llevan a la práctica como una estrategia integral. Las recomendaciones incluyen políticas domésticas que Estados Unidos puede adoptar unilateralmente, así como acciones que el Gobierno estadounidense debería llevar a cabo en cooperación con otros países del hemisferio.

Realizar una evaluación integral y comparativa de las medidas contra los estupefacientes.

El Gobierno de EE. UU. debe evaluar, de manera integral y en todo el país, la efectividad de las políticas contranarcóticos, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, y de qué manera estas políticas pueden alinearse respecto del cumplimiento de la ley, el desarrollo económico y la salud pública. El estudio debe evaluar la efectividad de una amplia variedad de opciones, incluidos los distintos esquemas de cumplimiento de la ley y de penalización, y los enfoques de prevención, tratamiento y reducción de daños. El estudio debería examinar en profundidad las experiencias de otros países y regiones, entre ellos Europa, Canadá y Asia.

El estudio debería abordar cuestiones críticas tales como las siguientes:

- ¿Qué políticas son más efectivas en la reducción del consumo de drogas?
- ¿Qué políticas minimizan más los daños que el consumo de drogas causa a la sociedad?
- ¿Qué políticas de cumplimiento de la ley y de interdicción minimizan la violencia y la corrupción?
- Bajo qué condiciones pueden lograrse reducciones perdurables en la producción de estupefacientes?
- ¿De qué manera las políticas contra los estupefacientes pueden ser armonizadas con otros objetivos de seguridad, tales como la lucha contra el terrorismo?

Emprender un diálogo hemisférico sobre drogas ilegales.

Las políticas para reducir la demanda de estupefacientes en países consumidores afectan a los países productores y de trasbordo. De igual manera, las políticas que afectan el suministro de drogas tienen repercusiones en países consumidores. Por lo tanto, Estados Unidos debería tomar la iniciativa de convocar

a un diálogo hemisférico continuo en los niveles ministeriales y de trabajo para compartir experiencias, identificar políticas factibles y concretar la coordinación de esfuerzos para continuar la lucha contra el tráfico de estupefacientes, tanto en el sector de la demanda como en el de la oferta. El diálogo debe involucrar no sólo a México y Colombia, sino también a países que se ven cada vez más afectados por la propagación de redes de drogas transnacionales, tales como Brasil y Cuba.

Combinar esfuerzos de erradicación con políticas para promover medios de vida alternativos y mecanismos de interdicción más efectivos.

En los países productores de estupefacientes, las formas alternativas y legales de ganarse el sustento sólo están disponibles para una fracción de las poblaciones que dependen del cultivo ilícito. A menos que la erradicación se complemente con alternativas económicas legales, los esfuerzos de erradicación sólo desplazarán aún más los cultivos ilícitos dentro y fuera de los países, y conducirán a las poblaciones marginadas hacia una condición de pobreza aún mayor, aislándolas del Estado y haciéndolas presa fácil de grupos criminales armados. La erradicación también debe combinarse con esfuerzos de interdicción mejor orientados.

Ratificar el Protocolo de las Naciones Unidas contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes, y Municiones.

Con ánimo de justicia y asociación, Estados Unidos debe asumir la responsabilidad de frenar el flujo de armas hacia el Sur, al mismo tiempo que los países de ALC asumen el compromiso de restringir la producción y el tráfico de drogas. La ratificación del Protocolo de la ONU sería un buen comienzo. Este Protocolo entró en vigencia en 2005 y fue firmado por 52 países, entre ellos, Brasil, México y otros países aliados de EE. UU.

Iniciar proyectos piloto fundados en los métodos más promisorios en cuanto a reducción de daños.

Con apoyo en los hallazgos del estudio antes recomendado, se deberían iniciar proyectos piloto sobre una base limitada y experimental, de acuerdo con políticas de reducción de daños que hayan dado resultados en otros lugares. Los proyectos piloto que prometan ser exitosos se pueden optimizar y desarrollar más a fondo.

Aumentar sustancialmente los fondos federales y estatales disponibles para los programas de tribunales de drogas y otros programas de tratamiento relacionados.

En la actualidad, aproximadamente 2.200 tribunales de drogas reciben fondos federales y estatales. En el año 2007, el Departamento de Justicia de EE. UU. informó que, al presente,

el sistema de tribunales de drogas sólo puede encargarse de alrededor de 55.000 de los 110.000 detenidos elegibles. Los estudios revelan que los tribunales de drogas constituyen un modo económico de reducir el consumo de drogas y delitos asociados. En adición, en comparación con el encarcelamiento estándar, el tratamiento supervisado que los tribunales de drogas fomentan reduce aparentemente varios tipos de daños asociados al consumo de drogas. También se debe aumentar el financiamiento de programas de rehabilitación relacionados, ya que la efectividad de los tribunales se verá limitada si no cuentan con un lugar donde puedan enviar a los adictos.

Complementar los programas de prevención de drogas que se dictan en las escuelas con educación preventiva fuera del salón de clase.

Estudios existentes de programas de prevención, con frecuencia basados en las campañas estadounidenses para dejar de fumar tabaco, revelan la importancia de acrecentar esfuerzos fuera del salón de clase. El Gobierno de EE. UU. debe complementar los actuales programas escolares con campañas, tales como la campaña “Frank” en el Reino Unido, la cual ofrece asesoramiento a través de Internet y por teléfono. Este programa, en combinación con un componente educativo en el salón de clase, llega al 96% de los estudiantes de escuelas secundarias. Los programas escolares deberían ser evaluados rigurosamente y, de ser necesario, rediseñados.

Adaptar los mensajes de las campañas de prevención de drogas para grupos demográficos específicos.

Los estudios sobre las campañas de prevención de drogas han destacado la importancia de utilizar mensajes adaptados a los grupos receptores específicos. Por ejemplo, los adolescentes generalmente se preocupan menos por los efectos sobre la salud que los jóvenes adultos. Debido a esto, las campañas que se concentran en los riesgos para la salud han sido ineficaces entre los adolescentes. Sin embargo, las campañas que abordan cuestiones que a los adolescentes les interesan, tales como la apariencia física, pueden ser más efectivas. Una campaña educativa reciente que fue especialmente exitosa en el logro de sus objetivos se concentró en el uso de las metanfetaminas en el oeste de Estados Unidos. Enfatizó los terribles efectos físicos (por ejemplo, daño de la dentadura) derivados del uso de metanfetamina de cristal y logró un descenso significativo en el consumo de esta droga en el área donde se llevó a cabo la campaña.

CUBA Y ESTADOS UNIDOS: REPLANTEAMIENTO DE UNA RELACIÓN PROBLEMÁTICA

28

Las relaciones entre Estados Unidos y Cuba han dominado desproporcionadamente la política estadounidense hacia la región de América Latina y el Caribe (ALC) durante años. Las tensiones generadas a raíz de las políticas de EE. UU. hacia Cuba han afectado la imagen de aquel país en la región y han entorpecido la capacidad de Washington para trabajar de manera constructiva con otros países. Por este motivo, abordar la política de EE. UU. hacia Cuba tiene implicaciones que van más allá de la relación bilateral y afectan, en términos generales, las relaciones estadounidenses con el resto de ALC. El cambio político en Washington, junto con las recientes modificaciones demográficas e ideológicas en la comunidad cubano-americana y el cambio de liderato en Cuba, ofrecen una oportunidad valiosa para cambiar el rumbo.

A pesar de que las reformas decretadas recientemente en Cuba han sido, en su mayoría, superficiales, podrían crear el espacio para un cambio fundamental en la actividad política y económica. La eliminación de restricciones al acceso a las instalaciones turísticas y a la compra de teléfonos móviles y computadores promete tener un importante impacto psicológico, que, a su vez, aumentará el contacto con el mundo exterior. Asimismo, el Gobierno cubano ha eliminado recientemente todos los topes salariales, ha comenzado a admitir bonificaciones por desempeño para algunas profesiones asalariadas, ha liberado la venta de equipos agropecuarios y ha comenzado a alquilar tierras estatales inactivas para aumentar la producción agrícola. Estas reformas mejorarán los incentivos laborales, el poder adquisitivo y la productividad.

Los desarrollos económicos en Cuba afectarán las relaciones entre este país y Estados Unidos. Actualmente, este último es el cuarto socio comercial más grande de Cuba; en el año 2007, vendió cerca de \$582 millones en productos a la isla (incluidos los gastos de envío). Actualmente, Cuba estudia sus posibilidades

de producción energética tanto en lo referente al etanol a base de caña de azúcar como al petróleo extraído desde plataformas marítimas. Compañías petroleras internacionales españolas, canadienses, noruegas, brasileñas e indias, entre otras, han obtenido contratos para explorar las posibilidades de perforación marítima en las costas cubanas. Si las industrias del etanol y del petróleo llegaran a concretar sus operaciones dentro de cinco o siete años, utilidades de \$3.000 millones a \$5.000 millones anuales podrían fortalecer significativamente la economía de Cuba y reducir la vulnerabilidad del Gobierno ante la presión política externa. Con entradas estables de divisas a partir de las ventas de petróleo, el Gobierno de Cuba tendría más fondos para utilizar a discreción, erosionando aún más los efectos del embargo que Estados Unidos impuso sobre el comercio con Cuba.

Los cambios demográficos e ideológicos que se produjeron en la comunidad cubano-americana se suman a las expectativas en la reorientación de las relaciones entre EE. UU. y Cuba. La población cubano-americana es cada vez más joven en términos demográficos, y sus prioridades con respecto a Cuba se redirigen desde una rígida postura tradicional hacia un interés en el quehacer diario de aquellos que viven en la isla. Según encuestas realizadas por la Universidad Internacional de Florida (Florida International University) durante el año 2007, los cubano-americanos se oponen cada vez más a la política actual de EE. UU., particularmente a las restricciones en los viajes de familiares, a los topes en remesas y a las limitaciones en la venta de medicamentos y de otros artículos esenciales; el 64% de los encuestados respaldan el retorno a las políticas más liberales del año 2003. La comunidad cubano-americana ha desempeñado históricamente un rol central en la política doméstica de EE. UU., con una fuerte influencia en el estado de Florida. Esta modificación en la opinión pública puede facilitar el camino hacia la reorientación de la política pública en Washington.

La Comisión plantea una reorientación de la política estadounidense que permita a la población cubana tener participación en los procesos de transición hacia la democracia, para que los mismos sean representativos, responsables y sostenibles. La población cubana debe ser empoderada para que pueda lograr cambios desde adentro. Estos cambios serán facilitados mediante la apertura de las vías de comunicación y la expansión de redes diplomáticas que apoyen la gobernabilidad democrática y el respeto a los derechos humanos.

Recomendaciones

Las recomendaciones se clasifican en tres categorías: las que pueden implementarse unilateralmente por parte de Estados Unidos, las que exigen conversaciones bilaterales entre Washington y La Habana y las que son multilaterales y demandan cooperación entre varios gobiernos. Las recomendaciones se describen de manera secuencial, empezando por las que deberían ser implementadas inmediatamente por el Gobierno de Estados Unidos. El momento oportuno de las recomendaciones bilaterales y multilaterales se determinará según la manera en que evolucionen las discusiones y negociaciones gubernamentales.

Levantar todas las restricciones que impiden a los estadounidenses viajar a Cuba.

La posibilidad de los estadounidenses de viajar a Cuba permitiría un mejor entendimiento, promovería pequeñas operaciones comerciales y proporcionaría información al pueblo cubano.

Revocar todos los aspectos del “embargo de comunicaciones” (radio, TV, Internet) y readaptar las regulaciones comerciales de equipos de comunicaciones de baja tecnología.

Liberar las regulaciones en la venta de equipos de comunicación, incluidos computadores, en tanto sea admisible según la lista de patrocinadores estatales del terrorismo, conforme a la Ley de Administración de Exportaciones y a la Ley de Asistencia Exterior. Esto estimularía la transferencia de información y un flujo de ideas más libre.

Eliminar los topes y las restricciones para la selección de destinatarios de remesas.

El monto de dinero que los visitantes pueden llevar a Cuba debe reflejar los límites impuestos por el Gobierno de EE. UU. hacia otros países. Estas medidas financieras ayudarían en la transferencia directa de recursos a los ciudadanos cubanos, lo que permitiría darles más herramientas, mejorar su nivel de vida y reducir su dependencia del Estado.

Retirar a Cuba de la lista del Departamento de Estado de patrocinadores estatales del terrorismo.

En general, se considera que esta clasificación es incorrecta. No ha existido evidencia alguna durante la última década para que Cuba siga clasificada en la lista, e importantes líderes militares estadounidenses han solicitado que se retire a este país de la lista. Hacerlo, reenfocaría las relaciones entre EE. UU. y Cuba de una manera menos combativa y permitiría un enfoque más constructivo de la política exterior.

Promover el intercambio de conocimiento, autorizando el financiamiento federal de intercambios culturales, académicos y deportivos, con el fin de promover una reconciliación.

Estos intercambios facilitarían el contacto y el diálogo no político entre ciudadanos de ambos países e introducirían diversidad de ideas en Cuba. A su vez, debería estimularse a las organizaciones no gubernamentales de EE. UU. a que establezcan vínculos con sus homólogas en Cuba y acentúen las bases de un diálogo. En términos más generales, Estados Unidos debe trabajar con Cuba para maximizar los contactos humanos, teniendo en cuenta la amplia variedad de programas gubernamentales estadounidenses para el intercambio educativo y cultural, en la escuela secundaria, en la universidad y en niveles de posgrado. Es necesario respaldar a grupos de jóvenes en el establecimiento de redes mediante el intercambio de estudiantes, estancias en hogares, videoconferencias y otros medios de comunicación.

Brindar asistencia a la población cubana en la recuperación luego de desastres naturales y causados por el hombre.”

Esto implicaría eliminar las restricciones impuestas a la donación y venta de artículos humanitarios y de productos agrícolas a Cuba, incluidos los medicamentos, equipo médico y alimentos. También respaldaría los esfuerzos de recuperación y reconstrucción, mediante el otorgamiento de permisos para la construcción y adquisición de bienes. Las conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba se abrirían en respuesta a diversas emergencias, incluidas las crisis naturales y las migraciones masivas. La venta de medicamentos, de equipo médico y de alimentos estaría autorizada en términos comerciales.

Intensificar la comunicación oficial y la cooperación entre los diplomáticos y los Gobiernos de Estados Unidos y Cuba.

Las discusiones bilaterales con funcionarios de Cuba deben desarrollarse en torno a temas de seguridad mutua, entre ellos, la migración, los estupefacientes, el crimen organizado,

el manejo de emergencias, la salud pública y la protección del medioambiente. El Gobierno de EE. UU. debería proponer un período de 12 meses de intenso diálogo dirigido al intercambio de delegados de defensa y al nombramiento de embajadores. Deberían fomentarse los contactos en las esferas militares y entre militares y civiles. Las relaciones fundadas en el respeto se reanudarán cuando se permita a la Sección de Intereses de Cuba en Washington tener contacto con las autoridades políticas de EE. UU., y el gesto sea reciprocado por La Habana. Se autorizaría el viaje del personal correspondiente de ambas secciones de intereses y se incrementaría el contacto a través del intercambio de delegados.

Dar por finalizada la oposición a la reanudación de compromisos de la comunidad internacional con Cuba en organizaciones políticas y económicas de nivel regional y mundial, como medio para promover la democracia.

Esto incluiría retirar las barreras a la condición de observador impuesta a Cuba en instituciones financieras internacionales, particularmente en el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Se debe permitir la participación de Cuba en seminarios relevantes y debe autorizarse a las instituciones financieras para que lleven a cabo actividades de investigación en Cuba. El Gobierno de EE.

UU. debe solicitarle al Banco Interamericano de Desarrollo que comience a involucrar a Cuba en áreas relacionadas con el financiamiento de proyectos estratégicos de desarrollo.

Un escenario clave para la cooperación hemisférica en una amplia variedad de asuntos es la Organización de Estados Americanos (OEA). La membresía de Cuba en la organización fue suspendida en 1962, después de que la mayoría de los miembros decidió que un gobierno que se identificaba a sí mismo como marxista-leninista era “incompatible con los principios y objetivos de un sistema interamericano”. El Gobierno de EE. UU. no debe objetar la posible decisión de la organización de reincorporar a Cuba, a través de invitaciones para participar en agencias técnicas y especializadas.

Trabajar con los miembros de la Unión Europea y otros países para crear un fondo multilateral para la sociedad civil que capacite a potenciales emprendedores en gestión e innovación.

Proveer capital para establecer pequeñas operaciones comerciales que mejoren el estilo de vida de amplios segmentos de la población podría aumentar, en Cuba, la demanda interna de mayores libertades económicas y oportunidades de progreso.

Fuentes

Desarrollar fuentes de energía renovables y combatir el cambio climático

BP. 2008. "BP Statistical Review of World Energy."

Brainard, L., A. Jones, and N. Purvis, editors. Forthcoming. Development in the Balance: *How Will the World's Poor Cope with Climate Change?* Brookings Institution Press.

Brainard, L., and I. Sorkin, editors. Forthcoming. *Climate, Trade and Competitiveness: Is a Collision Inevitable?* Brookings Institution Press.

Deutch, J. 2008. "Expanding Energy Cooperation in the Western Hemisphere." Paper commissioned for the Partnership for the Americas Commission.

González, F. E., and S. Weintraub. 2008. "Energy Use and Climate Change: Western Hemisphere Partnership." Paper commissioned for the Partnership for the Americas Commission.

Magrin, G., C. Gay García, D. Cruz Choque, J. C. Giménez, A. R. Moreno, G. J. Nagy, C. Nobre, and A. Villamizar. 2007. "Latin America." In *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability—Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, edited by M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden, and C. E. Hanson. Cambridge University Press.

McKibbin, W. J., and P. J. Wilcoxon. 2007. "A Credible Foundation for Long-Term International Cooperation on Climate Change." In *Architectures for Agreement: Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*, edited by Joseph Aldy and Robert Stavins. Cambridge University Press.

Organization for Economic Cooperation and Development. 2008. *Biofuel Support Policies: An Economic Assessment*, September.

Stern, N. H. 2007. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press.

Talbott, S., and W. Antholis. 2007. "Tackling Trade and Climate Change: Leadership on the Home Front of Foreign Policy." Brookings Institution, www.brookings.edu/papers/2007/02trade_antholis_Opp08.aspx.

United Nations Development Program. 2008. *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*.

U.S. Energy Information Administration. 2008. U.S. data, September.

World Bank. 2008. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*.

Manejar la migración eficazmente

Abraham, S., and L. Hamilton. 2006. *Immigration and America's Future: A New Chapter*. Report of the Independent Task Force on Immigration and America's Future, Migration Policy Institute.

Aydemir, A., and G. Borjas. 2008. "A Comparative Analysis of the Labor Market Impact of International Migration: Canada, Mexico, and the United States." *Journal of the European Economics Association*, forthcoming.

Brettell, C. B., S. W. Hardwick, and A. Singer, editors. 2008. *Twenty-First-Century Gateways: Immigrant Incorporation in Suburban America*. Brookings Institution Press.

Cornelius, W. A. 2001. "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of U.S. Immigration Control Policy." *Population and Development Review* 27, 4: 661–85.

———. 2008. "Reforming the Management of Migration Flows from Latin America to the United States." Paper commissioned for the Partnership for the Americas Commission.

Cornelius, W. A., and J. M. Lewis, editors. 2005. *Impacts of U.S. Immigration Control Policies on Mexican Migration: The View from Sending Communities*. Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego; and Lynne Rienner Publishers.

Hanson, G. 2007. *The Economic Logic of Illegal Immigration*. Special Report 26, Council on Foreign Relations.

Independent Task Force for Immigration and America's Future. 2005. "The Secure America and Orderly Immigration Act of 2005 (McCain, Kennedy, Kolbe, Flake, Gutiérrez) Bill at a Glance." May 12.

Passel, J. S., and D. Cohn. 2008. "U.S. Population Projections: 2005–2050." Pew Research Center.

Papademetriou, D. G. 2005a. *Reflections on Restoring Integrity to the United States Immigration System: A Personal Vision*. Task Force Policy Brief 5. Migration Policy Institute.

———. 2005b. *The "Regularization" Option in Managing Illegal Migration More Effectively: A Comparative Perspective*. Task Force Policy Brief 4. Migration Policy Institute.

Pew Research Center. 2006. "Estimates of the Unauthorized Migrant Population for States Based on the March 2005 Current Population Survey."

Ruiz, N. G. 2008. *Managing Migration: Lessons from the Philippines*. Migration and Development Brief 6, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank, August 11.

Singer, S. R. 2008. "U.S. Immigration Policy and Reform Efforts." Working paper, Brookings Institution.

Lograr que la integración económica del hemisferio funcione para todos

Audley, J., D. Papademetriou, S. Polaski, and S. Vaughan. 2003. *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace.

Broda, C., and J. Romalis. 2008. "Inequality and Prices: Does China Benefit the Poor in America?" Working paper, University of Chicago.

Devlin, R. 2008. "China's Economic Rise." In *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, edited by R. Roett and G. Paz. Brookings Institution Press.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 2007. Demographic Observatory No. 4: Mortality, October.

Hanson, G. 2007. "Globalization, Labor Income, and Poverty in Mexico." In *Globalization and Poverty*, edited by Ann Harrison. University of Chicago Press and National Bureau of Economic Research.

———. 2008. "Globalization and Labor Markets in the United States and Latin America." Paper commissioned for the Partnership for the Americas Commission.

Hanson, G., and R. Robertson. 2008. "China and the Recent Evolution of Latin America's Manufacturing Exports." In *China's and India's Challenge to Latin America*, edited by Daniel Lederman and Marcelo Olarreaga. World Bank.

Hornbeck, J. F., and M. Cid. 2008. "U.S.-Latin America Trade: Recent Trends." CRS Report for Congress, Congressional Research Service.

International Monetary Fund. 2008a. *Direction of Trade Statistics*, May.

———. 2008b. World Economic Outlook Database, April.

Lee, N. 2008. "Integration in the Americas: One Idea for Plan B." In *The White House and the World: A Global Development Agenda for the Next U.S. President*, edited by Nancy Birdsall. Center for Global Development.

Muendler, M. 2008. "Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986–1998." Working paper, University of California, San Diego.

Muendler, M., and N. Aquino Menezes-Filho. 2008. "Labor Reallocation in Response to Trade Reform." Working paper, University of California, San Diego.

NBC News / *Wall Street Journal* Poll, March 2–5, 2007.

U.S. Department of Commerce, Office of Travel and Tourism Industries.

Wacziarg, R., and K. Horn Welch. 2003. *Trade Liberalization and Growth: New Evidence*. National Bureau of Economic Research Working Paper 10152.

World Bank. 2007. *World Development Indicators*.

Proteger el hemisferio de las drogas y el crimen organizado

"Courts Give Some Addicts Chance to Straighten Out." 2008. *New York Times*, 15 de octubre.

Inter-American Development Bank. 2004. *Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending*.

International Monetary Fund. 2001. "Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering." Background Paper.

"La industria del secuestro esquilma a América Latina." 2008. *El País* (Madrid), 17 de febrero.

Londoño, J. L., A. Gaviria, and R. Guerrero. 2000. *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*. Inter-American Development Bank.

MacCoun, R., and P. Reuter. 2001. *Drug War Heresies*. Cambridge University Press.

Naím, M. 2005. *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Doubleday.

Passel, J. 2006. "The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.: Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey." Pew Hispanic Center.

Passel, J., and D. Cohn. 2008. "Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now Trails Legal Inflow." Pew Hispanic Center.

Reuter, Peter. 2008. "Assessing U.S. Drug Policy and Providing a Base for Future Decisions." Testimony for the Joint Economic Committee, U.S. Senate, 19 de junio.

Ribando, C. M. 2007. "Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean." CRS Report for Congress, Congressional Research Service.

Stohl, R. and D. Tuttle. 2008. "The Small Arms Trade in Latin America." NACLA Report on the Americas.

United Nations. 2008. *World Drug Report 2008*.

U.S. Agency for International Development. 2006. "Central America and Mexico Gang Assessment."

U.S. Government Accountability Office. 2008. "Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance. Report to the Honorable Joseph R. Biden Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 6 de octubre.

U.S. Department of State. 2008. *International Narcotics Control Strategy Report 2008*, marzo.

Washington Office on Latin America. 2005. "Drug War Monitor: Are You There Yet?"

World Health Organization. 2002. *World Report on Violence and Health*.

Cuba y Estados Unidos: replanteamiento de una relación problemática

Domínguez, J. 2006. *Cuba hoy: analizando su pasado, imaginando su futuro*. Editorial Colibrí.

Domínguez, J. I., O. E. Pérez Villanueva, and L. Barbería, editors. 2004. *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

Erikson, D. 2008. *The Cuba Wars: Fidel Castro, the United States, and the Next Revolution*. Bloomsbury Press.

Gladwin, H., and G. Grenier. 2007. FIU 2007 Poll of Cuban Americans, Institute for Public Opinion Research, Florida International University.

Latell, B. 2005. *After Fidel: the Inside Story of Castro's Regime and Cuba's Next Leader*. Palgrave Macmillan.

Mujal-Leon, E. 2008. "Exceptionalism and Beyond: The Case of Civil-Military Relations in Cuba." Paper Presented at the 18th Annual Conference of the Association for the Study of the Cuban Economy, 5–7 de agosto.

Pérez-Stable, M. 2008. "Cuba in Transition: The External Role." Paper commissioned for the Partnership for the Americas Commission.

———, editor. 2007. *Looking Forward: Comparative Perspectives on Cuba's Transition*. University of Notre Dame Press.

Pinon, J. 2008. "Cuba's Green Gold." *FOCAL Point Special Edition, Energy in the Americas*, marzo.



COMISIÓN ALIANZA PARA LAS AMÉRICAS, DE BROOKINGS

Participantes destacados (de primera a segunda fila, de izquierda a derecha): Carlos Pascual, Jonathan Coles, Ernesto Zedillo, Thomas “Mack” McLarty, Suzanne Nora Johnson, Billie Miller, Peter Hakim, Strobe Talbott, Mauricio Cárdenas, Thomas Ramey, Thomas R. Pickering, John Deutch, Roberto Dañino, Jeffrey Davidow y Ricardo Lagos.

No aparecen en la foto: Nancy Birdsall, Lael Brainard, Celso Lafer, Carlos Iván Simonsen Leal, Alberto Ibargüen, Leonardo Martínez-Díaz, Moisés Naím, Jorge Quiroga y Eduardo Stein.

La Iniciativa para América Latina de Brookings se concentra en los asuntos económicos, políticos y sociales más críticos que enfrenta la región. Las actividades de investigación apuntan a una variedad de temas, incluidos los desafíos que la economía mundial en constante cambio presenta para la región, el impacto del crimen organizado en las instituciones democráticas y en la prosperidad de la economía, el surgimiento de Brasil y México como centrales eléctricas de la región, las políticas de comercio y de inversión, las estrategias para abordar la pobreza y la inequidad, el desarrollo de nuevas fuentes de energía y la transición política de Cuba.

La iniciativa se encuentra bajo la conducción de Mauricio Cárdenas, colaborador principal, y es el resultado del esfuerzo compartido de los programas Economía Global y Desarrollo, y Política Exterior, de Brookings.

COMISIÓN ALIANZA
PARA LAS AMÉRICAS

BROOKINGS

1775 Massachusetts Avenue, NW, Washington, DC 20036 | 202.797.6000 | brookings.edu