



*Diplomacia
transformacional y poder
inteligente. Continuidades
y cambios en las agendas
latinoamericanas de
George W. Bush
y Barack Obama*

Luis Fernando Ayerbe

Intereses y amenazas en el Hemisferio Occidental

Para los gobiernos de Estados Unidos electos después de la Guerra Fría, la política exterior del país está al servicio de la promoción de la democracia representativa y la economía de mercado, considerados pilares fundamentales de la consolidación de un orden mundial pau-

tado por la paz y la prosperidad, justificativa del *necesario e inevitable* liderazgo internacional del país, además de un marco de referencia en la caracterización de sus aliados y enemigos.

En la presentación del Plan Estratégico del Departamento de Estado 2007-2012¹, documento elaborado conjuntamente con la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), Condoleezza Rice, Secretaria de Estado en el segundo mandato de George W. Bush, reafirma la misión global de los Estados Unidos:

En la medida en que continuaremos trabajando en todo el mundo para promover y defender la libertad, permanecemos conscientes de los muchos desafíos que enfrentan las democracias liberales... Tenemos que mostrar la inmoralidad y la falsedad de la ideología del odio que promueve el extremismo violento y, al mismo tiempo, fomentar el desarrollo para combatir la pobreza y para establecer bases para la prosperidad económica, los derechos humanos y la democracia (U.S.D.S., 2007a, p. 5).

El marco internacional de referencia del plan estratégico es la caracterización de un momento de paz entre las grandes potencias, en que los desafíos se sitúan en aquellos Estados donde la ausencia de autoridad tiende a contribuir para la diseminación del terrorismo, enfermedades y demás amenazas de alcance transnacional, llevando a la conclusión de que "el carácter fundamental de los regímenes importa más que la distribución del poder entre ellos" (U.S.D.S, 2007a, p. 10). En ese contexto, cobra destaque la actuación de la USAID, como parte de la "Diplomacia Transformacional", concepción adoptada por el Departamento de Estado, cuyo objetivo es "trabajar con nuestros muchos socios alrededor del mundo, construir y sostener Estados democráticos, bien gobernados, capaces de responder a las necesidades de sus pueblos y conducirse de forma responsable en el sistema internacional" (Rice, 2006a).

En el ámbito hemisférico, las prioridades se articulan en torno de esos tres intereses, a través de una agenda que tiene como marco principal de negociación las Cumbres Presidenciales iniciadas en Miami en 1994 (Ayerbe, 2007).

Con todos, excepto uno de los gobiernos del hemisferio elegidos democráticamente, la principal amenaza a la seguridad no es más la guerra

entre Estados, más el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de personas y de bienes ilícitos, incluyendo narcóticos ilegales. ... Vamos a continuar construyendo una nueva comprensión de la relación entre la seguridad, la prosperidad económica, y las instituciones democráticas (U.S.D.S, 2007a, p. 55).

La excepción se refiere a Cuba, excluida por el gobierno de Estados Unidos de las Cumbres Presidenciales bajo el argumento de que su régimen político no es democrático, conforme abordaremos más adelante.

En la audiencia de confirmación en el Senado como Secretaria de Estado, Hillary Clinton coloca en perspectiva el abordaje de la política exterior del presidente Obama, anunciando como objetivo la búsqueda de una combinación inteligente entre pragmatismo y principios:

Nuestra seguridad, nuestra vitalidad y nuestra capacidad para liderar en el mundo de hoy nos obligan a reconocer la abrumadora realidad de nuestra interdependencia. Creo que el liderazgo de Estados Unidos ha tenido deficiencias, pero aún es deseable. Tenemos que utilizar lo que se ha denominado “poder inteligente”: la gama completa de herramientas a nuestra disposición —diplomáticas, económicas, militares, políticas, jurídicas, culturales y— escoger la herramienta, o una combinación de herramientas, para cada situación. Con el poder inteligente, la diplomacia será la vanguardia de la política exterior (Clinton, 2009).

En el presupuesto del gobierno Obama para 2010, los Departamentos de Estado, de la Defensa y el Programa de Inteligencia Nacional, vinculado al Consejo de Seguridad Nacional, son contemplados con aumento de recursos, mismo reconociendo la grave crisis económica por que pasa el país, reforzando la perspectiva de ampliación de la política de involucramiento internacional y la preocupación con la seguridad que pautaron las administraciones de Clinton y Bush.

En el Departamento de Estado, el aumento con relación a 2009 es de 9,5%, expresando, en la perspectiva del llamado “poder inteligente”, el “compromiso de reforzar las herramientas diplomáticas y de asistencia para resolver los actuales y futuros desafíos que afectan la seguridad de los Estados Unidos” (OMB, 2009, p. 87). La referencia explícita a las

Américas se inserta en la temática que vincula la proliferación nuclear, el terrorismo y los crímenes transnacionales, buscando responder “a amenazas de seguridad global, aumentando el contra-terrorismo y la aplicación de la ley en la ayuda a las naciones aliadas en situación crítica, incluyendo las del Hemisferio Occidental, así como aumentar el financiamiento para las actividades que aseguren la no proliferación de materiales nucleares en locales vulnerables” (Op. Cit., p. 88). En el caso de la Defensa, se propone un incremento de 4%, en que se destaca el objetivo de centrar “esfuerzos en Afganistán y retirar responsablemente tropas de Irak” (OMB, 2009, p. 53). En los programas de inteligencia, aunque no se explicita, por razones de seguridad, el montante de recursos propuestos, se resalta como objetivo fortalecer la capacidad de las agencias para “ofrecer oportuna, precisa y perspicaz inteligencia sobre las capacidades e intenciones de potencias extranjeras, incluyendo los grupos terroristas internacionales” (OMB, 2009, p. 57).

Para dimensionar mejor las continuidades y cambios de la política exterior para América Latina en los gobiernos Bush y Obama, haremos un acompañamiento de la destinación de recursos en el Presupuesto para Operaciones en el Exterior (OOE) del Departamento de Estado a partir de 2005, conforme presentamos en el Cuadro 1. Esta fuente nos parece adecuada al análisis de las percepciones gubernamentales, en la medida en que la solicitud de gastos es sometida a aprobación del Congreso, exigiendo una argumentación bastante detallada sobre la necesidad de recursos para cada país, que debe mantener coherencia con las directrices del Plan Estratégico vigente en el momento.

Dada la cantidad y diversidad de países que componen la región, la selección recae sobre ocho casos, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras y Venezuela. El objetivo es acompañar las políticas con relación a gobiernos asociados a la emergencia de una nueva izquierda en América del Sur, expresada en las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, Evo Morales, Luiz Inácio Lula da Silva, Rafael Correa y Hugo Chávez, comparativamente a Álvaro Uribe, liderazgo que se sitúa en el campo conservador. En el caso de Cuba se busca establecer un parámetro sobre las continuidades y cambios en las relaciones con el país, foco de divergencia diplomática entre Estados Unidos y América Latina. La inclusión de Honduras objetiva acompañar la evolución de las políticas para un aliado desde los inicios

de la Guerra Fría, que en la presidencia de Manuel Zelaya tiende a redefinir su alineamiento aproximándose de Venezuela, componente importante de la reacción de las elites tradicionales que culmina en el golpe de junio de 2009, primer gran test regional de Barack Obama.

Cuadro 1:
Presupuesto para Operaciones en el Exterior del Departamento de Estado para Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras y Venezuela (2005 – 2010)

	Programas	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**
Argentina	Foreign Military Financing -FMF	-	-	40	-	-	-
	International Military Education and Training - IMET	1,119	1,082	1,205	904	900	900
	International Narcotics Control and Law Enforcement - INCLE	-	-	-	198	305	310
	Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs - NADR	175	550	400	871	450	300
Bolivia	Andean Counterdrug Initiative - ACI	90,272	79,200	66,000	-	-	-
	Child Survival and Health - CSH (1)	16,495	17,233	16,885	16,936	16,836	19,000
	Development Assistance - DA	8,186	10,091	14,700	26,618	42,880	55,348
	Economic Support Funds - ESF	7,936	5,940	4,500	16,862	-	-
	FMF	-	-	25	-	-	-
	IMET	-	-	57	179	200	400
	INCLE	-	-	-	30,154	26,000	26,000
	NADR	-	-	-	425	-	-
	Peace Corps	2,955	2,888	3,080	2,858	-	-
	Agricultural Trade Development and assistance Act of 1954 0-PL480 Title II	12,607	15,953	20,049	12,909	-	-
Transition Initiatives - TI	-	5,373	-	-	-	-	

Diplomacia transformacional y poder inteligente. Continuidades y cambios en las agendas latinoamericanas de George W. Bush y Barack Obama

Brasil	ACI	8,928	5,940	4,000	-	-	-
	CSH	8,710	3,605	3,200	4,200	4,800	4,700
	DA	3,479	2,899	8,000	9,983	15,000	5,000
	IMET	-	-	28	174	250	650
	INCLE	-	-	-	992	1,000	1,000
	NADR	200	1,115	742	-	400	400
Colombia	ACI	462,767	464,781	465,000	-	-	-
	ESF	-	-	-	194,412	196,500	200,660
	FMF	99,200	89,100	85,500	52,570	53,000	66,390
	IMET	-	1,673	1,646	1,421	1,400	1,695
	INCLE	-	-	-	289,005	287,500	237,760
	NADR	5,118	5,476	4,086	3,288	3,150	6,495
	PL 480 Title II	3,419	-	4,858	10,630	-	-
Cuba	DA	-	1,980	-	-	-	-
	ESF	8,928	8,910	13,300	45,330	20,000	20,000
Ecuador	ACI	25,792	19,800	17,300	-	-	-
	CSH	-	-	2,000	2,000	2,001	-
	DA	6,609	6,578	8,144	9,855	26,585	28,715
	ESF	11,901	3,265	4,500	5,951	-	-
	FMF	-	495	-	-	300	-
	IMET	-	-	43	178	250	400
	INCLE	-	-	-	7,042	7,500	7,638
	NADR-HD	-	-	50	174	-	-
	Peace Corps	3,051	3,069	-	-	-	-
PL 480 Title II	-	-	-	893	-	-	
Honduras	Child Survival and Disease - CSD	13,192	-	-	-	-	-
	CSH	-	13,140	12,034	13,035	12,750	12,000
	DA	20,856	20,604	15,540	15,149	21,382	53,434
	ESF	1,492	-	175	-	-	-
	FMF	-	891	675	496	400	1,300
	IMET	1,322	1,218	1,404	936	700	700
	INCLE	-	-	-	744	-	800
	NADR	-	315	268	-	-	-
	HIV/AIDS	-	-	750	-	-	-
	Peace Corps	13,538	3832	-	-	-	-
	PL 480 Title II	3,285	13,105	13,005	10,000	8,000	-

Venezuela	ACI	2,976	2,229	1,000	-	-	-
	DA	-	-	-	6,519	-	-
	ESF	2,432	-	1,625	2,976	5,000	6,000
	IMET	-	-	-	47	-	-
	TI	-	3,681	-	-	-	-

*Elaborado a partir del Congressional Budget Justification for Foreign Operations. (U.S.D.S. Budget, 2006/2009), valores en millones de dólares. *Estimado **Solicitado. (1) A partir de 2008 pasa a denominarse Global Health and Child Survive.*

En Argentina, los datos del cuadro 1 revelan una caracterización del país como de bajo riesgo. Hasta 2000, se valoraba la cooperación con Estados Unidos en el campo militar, como aliado de la OTAN, actuando en operaciones de paz, y en el ámbito de la seguridad regional, colaborando en el combate al terrorismo y al tráfico de drogas en la triple frontera con Paraguay y Brasil, y como socio comercial, a partir de una política económica de apertura externa que aumentó substancialmente las importaciones de origen estadounidenses. La crisis de 2001 generará preocupaciones con la continuidad de esa trayectoria, pero eso no se refleja en cambios de percepción de riesgo. Bajo los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, Argentina continuará siendo considerada una aliada en las metas de seguridad estadounidenses. A partir de 2005 son aprobados financiamientos para dos programas (NADR) sobre terrorismo, control de exportaciones y seguridad fronteriza, cuya justificativa es la necesidad de entrenar funcionarios de la aduana y de la guardia costera del país en esos temas y combatir el tráfico de heroína colombiana transportada para la costa este de Estados Unidos a través de mensajeros y correo aéreo desde Argentina y Uruguay (U.S.D.S., 2006, 2007b, 2008, 2009).

Hasta 2002, las evaluaciones del Departamento de Estado sobre Bolivia destacaban su trayectoria continua de gobiernos constitucionales desde la década de 1980, acompañada de políticas económicas liberales. El nuevo cuadro político que se abre con la renuncia de Sánchez de Lozada y la elección de Evo Morales influenciará cambios importantes de percepción. Como muestra el cuadro 1, hasta 2007 el país recibe recursos de la Iniciativa Andina Antidroga (ACI), aprobada en la Cumbre de las Américas de 2001, en Quebec, cuyo destino principal es la erradicación de cultivos de coca. En el ámbito de la Asistencia al Desarrollo (DA), salud (CSH) y apoyo económico (ESF), hay una ampliación de gastos

en programas conducidos por la USAID, estructurados para actuar de forma combinada en la interdicción y erradicación voluntaria por las autoridades del país de los cultivos de coca; impulso de la sociedad civil para estimular formas más pluralistas de democracia representativa (TI), teniendo como eje el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial y de los gobiernos locales; combate a la mortalidad infantil y al SIDA; incremento de la capacidad comercial y de la competitividad (U.S.D.S., 2006, 2007b, 2008).

Para 2009 y 2010 hay un fuerte aumento de recursos para Control de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley (INCLE) y DA, cuyo foco principal es asociar el combate anti-narcóticos a la promoción de iniciativas económicas alternativas para las comunidades rurales afectadas por la erradicación de cultivos de coca. Hay también un incremento de los fondos DA para “reforzar las instituciones democráticas, apoyando los esfuerzos para obtener una democracia más inclusiva, plural y representativa” (U.S.D.S., 2009, p. 575) y “apoyar el crecimiento económico de base amplia en Bolivia para demostrar la importancia de una economía basada en el mercado para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria” (op. cit. p. 578). En esas iniciativas, se prioriza la interacción con la sociedad civil y los gobiernos municipales.

En Ecuador, las preocupaciones del Departamento de Estado hasta el ascenso de Rafael Correa a la presidencia se concentran en la inestabilidad política y los riesgos que trae para la continuidad institucional, con desdoblamientos en el aumento de la migración para los Estados Unidos. Por otro lado, en comparación con sus vecinos, no sufrió los problemas de violencia asociados al terrorismo y al narcotráfico, siendo considerado un estrecho colaborador en el área de seguridad. Las mayores amenazas en esos temas están asociadas a la utilización del territorio ecuatoriano como pasaje de drogas, dada su posición geográfica entre Perú y Colombia, dos países productores. Al mismo tiempo, se teme por los efectos fronterizos provocados por las acciones represivas del combate al terrorismo y al narcotráfico en Colombia. A partir de la percepción del tipo de riesgo enfrentado por el país, los programas del Departamento de Estado se concentran en cuatro áreas: 1) profesionalización de la policía y de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, control de las fronteras y desarme de civiles, ayuda al poder judicial en el control del lavado de dinero (ACI, FME,

NADR); 2) apoyo a la democracia a través del fortalecimiento del sistema judicial, de los gobiernos locales, del combate a la corrupción y de procesos electorales libres (ESF); 3) apoyo a la capacidad emprendedora del sector privado como forma de aumentar la generación de empleos y contribuir para la conservación del medio-ambiente (DA); 4) entrenamiento de las fuerzas armadas buscando profesionalizar su inserción nacional subordinadas al poder civil (IMET). (U.S.D.S., 2006, 2007b, 2008, 2009). Un aspecto destacado en el presupuesto para 2010 es el foco en el “refuerzo de la democracia y en la creación de una economía de mercado próspera, basada en el sector privado, dado que el país persigue nuevas iniciativas políticas que han mudado las instituciones gubernamentales y resultaron en una nueva constitución aprobada públicamente” (U.S.D.S., 2009, p. 595).

Con una larga trayectoria de continuidad institucional, aunque conviviendo con la acción de carteles de drogas, grupos paramilitares y organizaciones guerrilleras, Colombia es el principal receptor de asistencia de Estados Unidos, situación que se consolida a partir de la elección de Uribe, considerado un aliado en la “guerra global contra el terrorismo”.

Hasta 2007, la Iniciativa Andina concentra los principales recursos, actuando principalmente en la erradicación de cultivos, interdicción de drogas, promoción de formas de desarrollo alternativo, equipamiento y entrenamiento de las fuerzas de seguridad, gobernanza local y asistencia a los grupos más vulnerables. Los recursos en el área militar (FMF), objetivan combatir las organizaciones colombianas designadas como terroristas por el Departamento de Estado y ampliar la presencia del Estado en el territorio nacional. Por otro lado, son destinados fondos para programas NADR en el área de iniciativas anti-secuestro y contrabando fronterizo de armas pequeñas. A partir de 2008 es retomado el programa de Control de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley (INCLE), y aumentan los recursos para el Fondo de Soporte Económico (ESF), ambos concentrando su foco en el combate al tráfico de drogas y apoyo al desarrollo en áreas de conflicto (U.S.D.S., 2006, 2007b, 2008 y 2009). De acuerdo con la justificativa del Departamento de Estado en la destinación de recursos para 2010, el foco es la sociedad con el gobierno para “detener el tráfico de drogas y el terrorismo, fortalecer las instituciones democráticas, y promover el desarrollo económico y social” (U.S.D.S., 2009, p. 582).

En la dirección contraria de Colombia, a partir de la elección de Hugo Chávez en 1998, Venezuela asiste a un proceso de alejamiento de Estados Unidos, colocado de manifiesto en el golpe de Estado de abril de 2002, liderado por sectores del empresariado y de las fuerzas armadas, reconocido inmediatamente por la administración Bush. La fuerte resistencia dentro del país y el aislamiento internacional, especialmente en el ámbito de los países vecinos y de la OEA, revierten la situación y el presidente retoma su cargo. Fortalecido por una coyuntura económica propicia en función de los altos precios del petróleo, y bajo el amparo de la conquista de un tercer mandato con 62,9% de los votos en diciembre de 2006, el mandatario venezolano pasa a ejercer un mayor protagonismo regional, cuyo eje principal es la promoción de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), contrapunto explícito a la política estadounidense.

Cuando se analizan las solicitudes de presupuesto para Venezuela, llevando en cuenta la comparación con Colombia, se percibe una destinación de recursos muy inferior, distribuidos en un número decreciente de iniciativas. La afirmación del poder de Chávez coincide con la paulatina reducción de la Iniciativa Andina Antidrogas hasta su cierre en 2007. Por otro lado, se promueve la actuación de la USAID con eje en la expansión de los programas de apoyo a la sociedad civil (DA, ESF, TI), invirtiendo en liderazgos emergentes bajo el argumento de fortalecer su capacidad de demandar del gobierno democracia y transparencia, promoción del imperio de la ley y respeto a los derechos humanos (U.S.D.S., 2006, 2007b y 2008).

De acuerdo con las justificativas del presupuesto para 2008, "Venezuela presenta un serio desafío para el avance del desarrollo y de la democracia en el Hemisferio. Las organizaciones democráticas venezolanas en riesgo fueron identificadas como tope de las prioridades de la política exterior. Los Estados Unidos son una fuente vital de financiamiento para estos grupos" (2008, p. 682). En las solicitudes para 2010, se ameniza el discurso confrontativo, aunque manteniéndose el mismo eje: "Los Estados Unidos van a apoyar los esfuerzos diplomáticos para promover los derechos humanos y proteger el espacio democrático, incentivando un liderazgo más pluralista y democrático" (U.S.D.S. 2010, p. 659).

La percepción de Brasil por parte del Departamento de Estado tiene componentes peculiares con relación a los demás países analizados. De

la misma forma que Argentina, se valoriza su actuación cooperativa en la seguridad regional, con la diferencia de que dada su posición geográfica, limita con dos áreas de riesgo, la triple frontera al sur y los países andinos. Por su peso económico y su relativa estabilidad en los últimos años, en que las reformas liberales no sufrieron solución de continuidad, es percibido como un aliado en la promoción de la liberalización económica. Al mismo tiempo, y diferentemente de Argentina, es objeto de atención en áreas de riesgo vinculadas a la pobreza, la salud, la criminalidad y el medio-ambiente.

Los programas del Departamento de Estado contemplan esa diversidad, actuando en cuatro áreas: 1) militar, en los temas de control civil de las Fuerzas Armadas, participación en operaciones de paz, combate al terrorismo y al narcotráfico (IMET); 2) asistencia al desarrollo (DA), principalmente para la protección del medio-ambiente en la Amazonia y el combate a la pobreza de las poblaciones rurales, estimulando la creación de micro-emprendimientos; 3) combate a enfermedades infecciosas, destacándose el SIDA, en que Brasil responde por 50% de los casos en América Latina (CSH); 4) crimen organizado, con aportes de recursos de la Iniciativa Andina hasta 2007 para mejorar el desempeño investigativo de la policía federal, la eficacia de las estructuras legales locales y el control de las fronteras, especialmente con Colombia (INCLE, NADR) (U.S.D.S., 2006, 2007b, 2008, 2009).

En el caso de Cuba, los Estados Unidos mantienen una política exterior pautada por la lógica de la Guerra Fría, profundizando el embargo económico a través de la ley Helms Burton, sancionada por Bill Clinton, que Bush radicaliza y amplía a partir del programa de la USAID "Iniciativa para una Cuba Libre" (ICL). La ICL tiene como objetivo preparar las condiciones para viabilizar el eventual gobierno que surja después del final del actual régimen político; asesorar y formar liderazgos capaces de lidiar con el proceso de creación de una economía de mercado. Entre las principales medidas, amplía los recursos gubernamentales para la protección y desarrollo de la sociedad civil cubana; restringe viajes de estudiantes universitarios estadounidenses y de investigadores, limitados a programas directamente vinculados a los objetivos de la política de gobierno; limita las visitas familiares al país a una a cada tres años, considerando en la definición de familia apenas los parientes directos, únicos a los cuales pueden ser enviadas remesas

de dinero desde Estados Unidos, excluyendo entre los destinatarios aquellos que son miembros del Partido Comunista o acusados por el gobierno estadounidense de violar los derechos humanos; disminuye la cantidad de dinero que los cubano-estadounidenses pueden gastar en comida y alojamiento en Cuba, de 164 dólares a 50 dólares diarios (Ayerbe, 2004).

Como muestra el cuadro 1, los programas ESF y DA son parte de la ICL (U.S.D.S., 2006, 2007b, 2008). De acuerdo con la justificativa del presupuesto de 2008:

La USAID dará apoyo y materiales para la sociedad civil y activistas de la democracia que les permitan desarrollar su capacidad de articular su deseo de cambio democrático ... La asistencia de la USAID incluirá igualmente el apoyo destinado a atenuar el impacto de las políticas del gobierno cubano sobre las familias de activistas y los prisioneros políticos, tecnología que mejore la disponibilidad de información no censurada sobre la isla, y esfuerzos para realzar problemas fundamentales, como la falta de derechos laboristas en Cuba (U.S.D.S., 2008, p. 674).

Al iniciar su gobierno, Barack Obama anunció la flexibilización de restricciones impuestas por Bush, liberando viajes de familiares y remesas de dinero y objetos (regalos y remedios, entre los principales). Sin embargo, en la justificativa del presupuesto para 2010, permanece el objetivo de las sucesivas administraciones estadounidenses desde 1960 de inducir, desde el exterior, el cambio de régimen político en Cuba. Hay una disminución de los recursos previstos (ESF), y se explicita la intención de promover la "transición pacífica para una democracia auto-determinada en la isla. Para incentivar la participación cívica en Cuba, los programas de Estados Unidos se concentran en el refuerzo de la independencia de las organizaciones de la sociedad civil cubana, incluyendo las asociaciones profesionales y grupos de trabajo" (U.S.D.S., 2009, p. 589).

El caso de Honduras adquiere relevancia como test de la agenda hemisférica de Obama, haciendo emerger elementos de continuidad y cambio que contribuyen para el análisis propuesto en este artículo. Manuel Zelaya fue depuesto por los militares en cumplimiento de un mandato de la Corte Suprema por no respetar la ley, al promover

una consulta popular sobre alteración constitucional en el tema de la reelección presidencial, cuya autorización había sido negada por el Legislativo y el Judiciario. El golpe congregó apoyos mayoritarios del Congreso, incluyendo el partido gobernante, de los empresarios, sectores religiosos, grandes medios de comunicación y organizaciones no-gubernamentales, aglutinadas en torno de la "Unión Cívica Democrática", creada un mes antes del golpe.

Aunque elegido por el Partido Liberal, que junto con el Partido Nacional se sucede en el gobierno desde el retorno de los civiles al poder en 1981, en el primer año de su mandato Zelaya promueve un cambio profundo en la orientación de la política exterior. Fuertemente dependiente de la importación de petróleo, en un contexto de aumento de los precios internacionales del barril, Honduras solicita a fines de 2007 la incorporación a la alianza Petrocaribe, lo que posibilita comprar el producto de Venezuela pagando 50% del valor y financiar el resto en 25 años con intereses anuales de 1%. En agosto de 2008, el país adhiere al ALBA, del cual ya eran parte Cuba y Nicaragua, Estados con los cuales existe un histórico de conflicto.

Si bien esas decisiones fueron sancionadas por el Congreso, en que pesaron las ventajas económicas, la propuesta de reelección a través de reforma constitucional fue vista por las elites como una estrategia de cambio estructural en el equilibrio de poder, con implicaciones en las relaciones exteriores del país. Zelaya estaría comprometiendo décadas de alianza con los Estados Unidos, aproximándose de sus mayores defectos en la región. Cabe recordar que el territorio hondureño fue palco de tres iniciativas emblemáticas de la política estadounidense durante la Guerra Fría: la "Operación Éxito" de 1954 contra el gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala; la invasión a Cuba por la Bahía de Cochinos en 1962 y la actuación de la guerrilla "Contra" en los años 1980 para desestabilizar el gobierno Sandinista en Nicaragua (Ayerbe, 2001).

Esa alianza de larga data es destacada por el Departamento de Estado en las justificativas del presupuesto para Honduras de 2005, que apunta como ejemplos recientes de la relación de proximidad el ingreso al CAFTA (Acuerdo de Libre-comercio de América Central y República Dominicana) patrocinado por la administración Bush, el apoyo a la guerra contra el terrorismo, el envío de tropas para Iraq y la participación en el combate al narcotráfico.

Los programas financiados tienen como perspectiva fortalecer y profundizar la trayectoria que el país viene siguiendo, especialmente en términos de capacitación y equipamiento de las Fuerzas Armadas y de la policía (FME, IMET, INCLE); combate y prevención del SIDA (CSH); incremento de la capacidad comercial, favoreciendo la obtención de mayores beneficios con la integración en el CAFTA y promoción de la democracia y de la gobernanza a través del combate a la corrupción, reformas en el judicial y en el sistema electoral (DA). En este último aspecto, la evaluación de los resultados es optimista: "Gracias en parte a la asistencia de EE.UU., Honduras realizó elecciones pacíficas y democráticas nacionales en el ámbito de una nueva ley electoral, en Noviembre de 2005" (U.S.D.S, 2007b, p. 561).

Transcurridos dos años de la elección, las percepciones sobre la evolución política del país adquieren un tono crítico y pesimista: "El gobierno hondureño está dominado por elites resistentes al cambio, y de esa forma, las instituciones gubernamentales permanecen altamente centralizadas, crónicamente débiles, y en gran medida incapaces de enfrentar eficazmente con los problemas fundamentales" (U.S.D.S., 2008, p. 643).

Los programas del Departamento de Estado pasan a destacar la democracia y el crecimiento económico con apertura de los mercados, temas estrechamente vinculados a la percepción de la evolución política interna, y la reducción del crimen organizado, problema de seguridad regional en proceso de agravamiento (U.S.D.S., 2008, 2009). Esas directrices se mantienen en las justificativas del presupuesto propuesto por Obama para 2010, con una preocupación adicional importante en el tema de la democracia: "Según el más reciente levantamiento de la encuesta *América Barometers*, Honduras tiene el nivel más bajo de apoyo público a la democracia de los 22 países pesquisados en las Américas, bien como una baja tasa de participación pública en la gobernanza" (U.S.D.S., 2009, p. 619-20).

Diplomacia Transformacional y Cambio de Régimen

Comparando los programas del Departamento de Estado para los ocho países analizados, se percibe un abordaje diferenciado de situaciones

consideradas problemáticas, especialmente cuando se trata de aliados en dificultades, como Colombia y Honduras, con relación a aquellos gobiernos que son parte del diagnóstico de amenazas a la seguridad, como Cuba y Venezuela. En estos casos, el antagonismo se refleja en una baja destinación de recursos, comparativamente a los otros países, y reducción del número de programas. En Cuba, los esfuerzos se concentran en el desgaste político y económico del sistema vigente. En Venezuela, hay un paulatino abandono de los programas que envuelven cooperación con las autoridades, priorizando el apoyo a sectores de la sociedad civil con capacidad de actuar de forma independiente.

Después del fracasado golpe contra Hugo Chávez en 2002, hay un creciente activismo de la USAID, que pasa a concentrar los recursos dirigidos a Venezuela en los programas de Asistencia al Desarrollo (DA), Fondos de Apoyo Económico (ESF) e Iniciativas Transicionales (TI)².

En el ámbito de la política exterior estadounidense, la Oficina de Iniciativas Transicionales comienza sus actividades en 1994, vinculada al Bureau para la Democracia, Conflicto y Asistencia Humanitaria de la USAID, concebida como instrumento de apoyo a los procesos de transición política que adquieren fuerte impulso en los años 1980-90, especialmente en el Este Europeo y en América Latina. En agosto de 2002 entra en operación la Oficina de Venezuela, que opera fuera de la embajada en Caracas, otorgando fondos para proyectos, becas de estudios y viajes a los Estados Unidos con el objetivo de dar "apoyo a la estabilidad democrática y al fortalecimiento de las frágiles instituciones democráticas"³.

La actuación de la USAID en Venezuela pasa tornarse fuente de polémica, con repercusiones en la prensa estadounidense. En la tentativa de aclarar las acusaciones contra la agencia sobre el financiamiento de grupos de oposición a Chávez, Associated Press obtuvo acceso a sus contratos en Venezuela, apelando a la *Freedom of Information Act request*, no obstante, el gobierno omitió el nombre de los beneficiarios de los programas, bajo el argumento de preservar el sigilo, aumentando la sospecha sobre la neutralidad declarada por el Departamento de Estado (USA Today, 2006).

En el caso de Bolivia, se verifica una tendencia similar a la de Venezuela. Conforme mostramos, hay una paulatina reducción de programas que

envuelven la cooperación con las autoridades, pasando a priorizar el soporte a sectores de la sociedad civil, los poderes judicial y legislativo, y los gobiernos locales, en la perspectiva de contrabalancear el poder ejecutivo nacional.

En junio de 2008, la actuación de la USAID fue seriamente cuestionada por movimientos sociales en la región de Chapare, en Cochabamba, que decidieron en asamblea expulsar sus funcionarios, bajo la acusación de promover acciones contra el gobierno de Evo Morales, que apoyó la decisión del movimiento. Entre las denuncias, se destaca el apoyo a la organización separatista de Santa Cruz *Unión Juvenil Cruceñista*, espionaje y asesoría a los gobiernos de oposición (Ochoa, 2008).

Las tensiones diplomáticas entre Bolivia y Estados Unidos alcanzan un punto crítico con la expulsión del embajador Philip Goldberg en septiembre de 2008, acusado por el presidente Morales de liderar el proceso separatista promovido por los gobiernos de Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija. Su corta estancia en el país, iniciada en agosto de 2006, estuvo marcada por diversos incidentes que colocaron bajo sospecha los objetivos estadounidenses.

En agosto de 2007, el ministro de gobierno Juan Ramón Quintana denunció el envío de ayuda por parte de la USAID para sectores opositoristas, bajo la justificativa de apoyar programas destinados a “restablecer la democracia en el país”, conforme documentos de la agencia citados por el (García, 2007). En febrero de 2008 son divulgadas por la prensa revelaciones de ciudadanos estadounidenses sobre dos tentativas de la embajada en Bolivia de involucrarlos en acciones de espionaje. La primera aconteció en julio de 2007, cuando un grupo de treinta voluntarios de los Cuerpos de Paz recibió orientación del funcionario de seguridad de la embajada, Vincent Cooper, para que observen y relaten las actividades de cubanos y venezolanos que encuentren durante su estadía en el país. En noviembre, Cooper hizo solicitud similar a un becario de la Fundación Fulbright que realizaba investigación de campo en el interior de Bolivia. Esas revelaciones llevaron al presidente a declarar al funcionario *persona non grata*. La embajada reconoció el incidente e informó que Cooper no retornaría al país (Friedman-Rudovsky e Ross, 2008). El punto de ruptura fue provocado por la reunión de Goldberg con el gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas, en agosto de 2008, coincidiendo con el proceso

de radicalización de la actuación opositora, personificada en la figura de ese dirigente, culminando en la expulsión del diplomático estadounidense. En solidaridad, Hugo Chávez también solicita la salida del país del embajador Patrick Duddy.

Venezuela y Bolivia son buenos ejemplos de la Diplomacia Transformacional de Condoleezza Rice, con programas que asocian la asistencia al desarrollo con el fortalecimiento de la perspectiva estadounidense de economía de mercado y democracia, dirigida a promover la actuación política de sectores que se sitúan fuera del oficialismo en países considerados no aliados.

Bush y Obama: Objetivos estratégicos y abordajes del uso del poder

A partir de 2006, el Departamento de Estado pasa a asociar los programas para las diferentes regiones del mundo a Objetivos Estratégicos. En el Hemisferio Occidental son definidos cinco objetivos: Paz y Seguridad, Gobernando Justa y Democráticamente, Invirtiendo en las Personas, Crecimiento Económico y Asistencia Humanitaria, mantenidos por la administración Obama en la solicitud de recursos para 2010.

Como muestra el cuadro 2, con la excepción de Venezuela, los mayores recursos van para Paz y Seguridad. En los casos de Argentina y Brasil, no hay vinculación de programas con el eje Gobernando Justa y Democráticamente (GJD), indicando baja percepción de riesgo político interno. La parte destinada a la Sociedad Civil, colocada entre paréntesis, muestra claramente las diferencias de enfoque en los países andinos. En el caso de Colombia, además de insignificante en el conjunto de los recursos asociados a GJD, su dotación tiene inicio en la actual administración. En los casos de Bolivia y Ecuador, el volumen es más significativo y los programas tienen un carácter permanente desde 2006. En Venezuela, la parte destinada a la Sociedad Civil es la más significativa en el conjunto del presupuesto. En Honduras, la preocupación con los rumbos del gobierno elegido en 2005 se traduce en aumento de los recursos para GJD, con una elevación substancial en el presupuesto de Obama.

Cuadro 2:
Ejes estratégicos y recursos presupuestarios del Departamento de Estado para Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras y Venezuela (2006-2010)

	Paz y Seguridad	Gobernando Justa y Democráticamente (Sociedad Civil)	Invirtiendo en las Personas	Crecimiento Económico	Asistencia Humanitaria
Argentina					
2006	1,632				
2007	1,605				
2008	1,973				
2009	1,655				
2010	1,510				
Bolivia					
2006	76,230	15,759 (2,807)	26,226	15,575	
2007	63,057	11,255 (3,728)	27,810	20,069	
2008	48,895	13,119 (1,885)	21,733	15,897	
2009	41,200	15,050 (3,181)	16,836	12,830	
2010	55,348	20,100 (3,478)	19,903	15,895	
Brasil					
2006	7,055		3,605	2,899	
2007	4,770		3,095	7,898	
2008	1,166		4,200	9,983	
2009	1,650		4,800	15,000	
2010	2,050		4,700	5,000	
Colombia					
2006	492,590	24,250	30,690	8,500	7,973
2007	479,966	30,507	31,050	4,200	4,858
2008	439,625	60,871	36,000	4,200	10,630
2009	448,500	47,550 (500)	41,500	4,000	
2010	438,157	32,643 (600)	36,000	6,200	
Ecuador					
2006	19,800	2,770 (1,272)	295	6,778	
2007	16,837	4,521 (1,265)	2,000	8,679	
2008	9,906	2,288 (611)	5,794	7,212	893
2009	16,550	8,295 (2,095)	200	9,590	
2010	18,651	9,682 (2,000)	200	8,970	
Honduras					
2006	2,424	3,340 (374)	32,477	10,355	677
2007	2,347	2,448 (279)	28,367	10,402	287
2008	2,176	3,479 (600)	24,115	10,740	
2009	1,100	6,493 (849)	22,051	13,588	
2010	2,800	11,864 (2,200)	21,700	31,870	

Venezuela					
2006	2,229	3,681 (3,681)			
2007	871	1,754 (1,625)			
2008		9,495 (4,495)			
2009		5,000 (4,000)			
2010		6,000 (4,500)			

Fuente: U.S.D.S. 2008 e 2009. En millones de dólares.

Los elementos de continuidad se manifiestan también en la escasa relevancia atribuida a la región y en la prioridad a la seguridad vinculada a la proliferación del crimen organizado, conforme muestra el cuadro 3. El total de recursos destinado por el Departamento de Estado entre 2006 e 2009 es inferior a lo que recibe individualmente Israel. El aumento previsto a partir de 2008 corresponde fundamentalmente a la Iniciativa Mérida, programa conjunto con el gobierno mexicano, extensivo a América Central, para el combate al tráfico de drogas, lavado de dinero, crímenes transnacionales y control fronterizo, a través del apoyo en la forma de entrenamiento, inteligencia y equipamiento que el gobierno Obama busca mejorar y fortalecer. Más de 40% del presupuesto regional va para Colombia, Méjico y Centroamérica.

Cuadro 3:
Presupuesto del Departamento de Estado
para Operaciones en el Exterior por Regiones

	Recursos destinados en 2006*	Recursos destinados en 2007**	Recursos destinados en 2008***	Recursos previstos para 2009***	Recursos solicitados para 2010***
Oriente Próximo	5,211,201	7,767,074	6,336,427	6,885,667	6,608,610
Israel	2,495,326	2,460,240	2,380,560	2,550,000	2,775,000
Hemisferio Occidental	1,595,609	1,552,973	2,087,543	2,057,892	2,366,498
Colombia	564,003	561,090	551,326	541,550	513,000
México	66,965	65,382	405,854	432,779	501,500
América Central	16,832	17,840	11,853	28,875	41,262

Fuente: U.S.D.S., 2007b*, 2008 ** y 2009***. En millones de dólares.

Si bien el presupuesto de 2010, sometido al Congreso el 7 de mayo, fue elaborado en un contexto de transición, cuando el proceso de formación del equipo de gobierno está en desarrollo, su contenido expresa

el abordaje de la política exterior y las prioridades identificadas por la nueva administración. Conforme destaca la U.S. Global Leadership Campaign (USGLC), organización que congrega ex-altos funcionarios del poder ejecutivo⁴ y miembros del Congreso, cuyo principal objetivo es abogar a favor del fortalecimiento del presupuesto para asuntos internacionales, el aumento de recursos solicitados para 2010 es merecedor de aplausos y demuestra “el liderazgo audaz y visionario de la administración Obama”:

Es evidente, a partir de los detalles de esta solicitud, que el Presidente Obama reconoce la importancia de elevar las herramientas de la diplomacia civil y el desarrollo para hacer frente a los desafíos globales del siglo 21... Con un mero 1,4% de todo el presupuesto federal, el presupuesto de Asuntos Internacionales es esencial para proteger nuestra seguridad nacional, construir la prosperidad económica y demostrar nuestro liderazgo moral (USGLC, 2009).

Del mismo modo que en los objetivos estratégicos y en la distribución de recursos presupuestarios para la región, verificamos identidades en las concepciones sobre el uso del poder.

La perspectiva del Poder Inteligente (PI) presentada por Hillary Clinton apunta para el privilegio de la diplomacia en detrimento de la fuerza, a partir de la selección de herramientas apropiadas a cada situación, en que cabe a los agentes decisorios establecer la adecuación entre medios y fines. Un antecedente importante de esa formulación es el documento final de la *Commission on Smart Power*, creada en 2006 por el Center for Strategic and International Studies (CSIS), de carácter bi-partidario. En la introducción, sus coordinadores, Joseph Nye, Subsecretario de Defensa para Asuntos de Seguridad Nacional de Bill Clinton, y Richard Armitage, Vice-Secretario de Estado de George W. Bush, definen el PI como “un abordaje que enfatiza la necesidad del poderío militar, pero también invierte pesadamente en alianzas, asociaciones e instituciones en todos los niveles para expandir la influencia Americana y establecer la legitimidad de la acción Americana” (Armitage, Nye, 2007, p. 7).

Las nociones de PI presentadas por la Secretaria de Estado y por la comisión del CSIS remiten al terreno subjetivo de la intencionalidad, sin caracterizar elementos de ruptura con la Diplomacia Transforma-

cional, que también invierte en la combinación de fuerza y consenso, con base en elecciones racionales que se pretenden óptimas en la relación costo-beneficio. (Ayerbe, 2005). Stephen Krasner, Director de Planeamiento Político de Condoleezza Rice, destaca tres herramientas coherentes con el propósito central de la Diplomacia Transformacional de promover “cambios dentro de los Estados, y no en las relaciones entre ellos”: 1) ofrecer incentivos, como acuerdos de libre-comercio, que estimulan una mejor gobernabilidad y capacidad para interactuar en la globalización; 2) suministro de recursos, a través de la inversión, el comercio y la asistencia internacional; 3) proveer una visión capaz de organizar objetivos comunes con las otras naciones, como viene siendo hecho con la comunidad de la democracia, “algo que fue iniciado por la administración Clinton... ofrece una visión para el futuro, un camino en el cual se puede organizar la vida política internacional, que enfatiza la importancia de la democracia y de la buena gobernanza como una característica central para ser un participante en el sistema internacional” (Krasner, 2006).

En 2006, la ex-Secretaria de Estado ejemplifica como parte de esa perspectiva la postura adoptada frente al ascenso de liderazgos originarios de la izquierda en América Latina, en que lo importante no es el origen político-ideológico, mas “una cuestión de buen gobierno”, lo que significa básicamente ser respetuoso de la libre-iniciativa, del sistema pluripartidario y colaborar con los Estados Unidos en los asuntos hemisféricos. (Rice, 2006b). Reforzando esa posición, Thomas Shannon, Subsecretario de Rice para Asuntos del Hemisferio Occidental, propone una separación entre los gobiernos de naturaleza “populista”, en que sitúa como foco principal la región andina, de aquellos que se aproximan del abordaje estadounidense, en que cita México, Colombia, Chile, Brasil, Argentina e Uruguay, “los países que entienden lo que está en juego, que entienden que el asunto aquí no es ideológico. No es una cuestión de izquierda o de derecha” (Shannon, 2006).

La permanencia de Shannon en su cargo en los primeros meses del gobierno Obama es percibida positivamente en sectores próximos al Partido Demócrata. En debate sobre la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago promovido por el Inter American Dialogue en marzo de 2009, su presidente, Peter Hakim, destacó los logros de la gestión de

Shannon en los últimos tres años “trayendo consistencia para la política de Estados Unidos y una especie de coherencia con el modo como los Estados Unidos tratan con América Latina” (Shannon, 2009).

Mismo sin anuncios de medidas de impacto y de la ausencia de consenso en la declaración final, la Cumbre fue un momento de aproximación, con aperturas para un abordaje sin vetos o exclusiones de las relaciones en el interior del hemisferio. Reconociendo la creciente relevancia de América del Sur, Obama se reúne con los presidentes de los países de UNASUR. Un desdoblamiento posterior importante será el establecimiento de negociaciones con Venezuela y Bolivia para abordar la normalización de las relaciones diplomáticas.

Profundizando esa perspectiva de creación de confianza mutua, el 3 de junio, la 39ª Asamblea General de la OEA, reunida en Honduras, por unanimidad del voto de sus miembros, revoca la resolución de 1962 que expulsó Cuba, bajo el argumento de sus lazos de cooperación con la ex-Unión Soviética, abriendo espacio para su reintegración a la entidad. Paradojalmente, un mes después Honduras es suspendida de la organización, que aplica la Carta Democrática en respuesta al golpe de Estado.

El gobierno estadounidense acompaña las dos decisiones de la organización. En el caso de Honduras, durante su visita a Rusia, Obama afirmó que “América apoya ahora el restablecimiento del presidente democráticamente elegido... aunque el haya se opuesto fuertemente a las políticas americanas” (Thompson e Lacey, 2009). La Secretaria Hillary Clinton recibe a Manuel Zelaya, reconocido como autoridad oficial, y patrocina la mediación del presidente Oscar Arias, de Costa Rica, aceptada por las dos partes en conflicto. Paralelamente, son aplicadas sanciones al país, con cortes de ayuda militar y económica, cancelamiento de visas a miembros del gobierno de facto, en una escala progresiva de presiones dirigidas a condicionar la salida negociada.

La posición del gobierno estadounidense recibe críticas de Venezuela y de sectores del Partido Republicano. Para Chávez, la mediación de Arias representa la legitimación de los golpistas como parte reconocida, y exige medidas más duras en términos de aislamiento económico y presiones militares (Markey, 2009; Koop, 2009). El

mandatario venezolano denuncia la actuación de ex-funcionarios de la administración Bush, especialmente Otto Reich, Subsecretario para Asuntos del Hemisferio Occidental en el momento del golpe de 2002, que mantenía un litigio con Zelaya, a quien acusó de promover la corrupción en la compañía oficial de telecomunicaciones, Hondutel (Reich, 2009a). En esa misma perspectiva, Nikolas Kozloff apunta “esfuerzos de desestabilización de ciertos elementos en Estados Unidos - no la administración Obama, más la extrema derecha, que fue más aliada a Bush y McCain” (2009). Entre los ejemplos destaca el International Republican Institute, dirigido por John McCain, de quien Otto Reich fue asesor de campaña para América Latina, y la USAID, a través de los programas de promoción de la democracia, que cuentan entre sus beneficiarios al Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), una de las organizaciones de la Unión Cívica Democrática.

En testimonio frente al Comité de Relaciones Exteriores del Congreso, Reich niega que haya habido un golpe y exhorta a no condenar a los hondureños por defender sus derechos, ya que existen intereses mayores en juego: “La batalla actual por el control político de Honduras no es apenas sobre ese pequeño país. Lo que ocurre en Honduras podrá ser visto un día como punto de culminación de la tentativa de Hugo Chávez de minar la democracia en el hemisferio, o como una luz verde para la continuación de la propagación del autoritarismo Chavista bajo la capa de la democracia” (Reich, 2009b). La posición de Reich es acompañada por congresistas del Partido Republicano, que envían carta a la Secretaría de Estado cuestionando el posicionamiento convergente con Cuba y Venezuela en el apoyo a Zelaya, bajo el argumento de que su deposición es una reacción legítima del poder legislativo y judicial contra un presidente que no respetó la ley.

Aunque a partir de puntos de vista divergentes, las posiciones expresas por Chávez, Reich y Obama colocan en evidencia la misma preocupación estratégica: más allá de la defensa de la democracia, el resultado de la disputa política en Honduras será un indicador de tendencias en la influencia regional de Estados Unidos y Venezuela. Desde esa perspectiva, la crítica de Chávez a la negociación mediada por Arias refleja la contrariedad con la posibilidad de derrota de un aliado. La exhortación de Reich a favor del gobierno de facto expresa la lógica

de la racionalidad de los fines, independientemente de los medios, en la defensa del retorno al *status quo* anterior a Zelaya, aunque esto signifique contrariar a la comunidad internacional que repudió el golpe. Sin desconocer ese objetivo, Obama prioriza la construcción de consensos dentro de la legalidad y la moderación, con el respaldo de la OEA, patrocinando una solución negociada cuya implementación tiende a beneficiar los intereses nacionales reivindicados por los Republicanos.

La propuesta presentada por Arias de restitución inmediata de Zelaya; renuncia de este a la alteración constitucional; gobierno de unidad con la previa amnistía a los golpistas y adelantamiento de un mes de las elecciones previstas para noviembre, señala para una solución convergente con los objetivos estratégicos estadounidenses. Además de transformarse en pauta común de la mayoría de los miembros de la OEA, la concretización de la propuesta costarricense favorece la consolidación de la correlación de fuerzas que controla el Estado hondureño. Reasumiendo la presidencia, imposibilitado de postularse a la reelección y sin apoyos mayoritarios en su partido, Zelaya tendría que articular una candidatura alternativa, con tiempo y medios escasos para enfrentar los partidos del orden tradicional, que vienen demostrando capacidad para concentrar recursos de poder, frente a una oposición interna con dificultades para estructurar movimientos de resistencia masiva. En ese contexto, se generan condiciones para restablecer, en la próxima presidencia, la convergencia del país con los Estados Unidos.

Consideraciones finales

Diferentemente de la Guerra Fría, en que la construcción de alineamientos con la lógica de enfrentamiento este-oeste se pautó frecuentemente por acciones impositivas, en los años recientes, la promoción de los intereses estadounidenses tiene como referencia importante la estructuración de una arquitectura de negociaciones capaz de conducir a la convergencia hemisférica. La Iniciativa Andina Antidrogas fue aprobada en la Cumbre de las Américas de Quebec, los programas de combate al crimen organizado, a la corrupción y al lavado de dinero, se apoyan en acuerdos con los gobiernos de la región.

No obstante, conforme mostramos, existen otras modalidades de actuación. En el caso de Cuba, predomina la lógica de la injerencia abierta. En los casos de Venezuela y Bolivia, a partir de la crítica a prácticas y concepciones autoritarias atribuidas a los gobiernos nacionales, se justifica el apoyo para aquellos sectores, grupos y organizaciones que el Departamento de Estado identifica como actores clave en el avance de la democracia.

Con la llegada de Barack Obama, aunque haya una preocupación en marcar diferencias con su antecesor en términos de privilegiar la diplomacia y la construcción de consensos, los programas para esos tres países mantienen, en lo esencial, la misma concepción. Los Estados Unidos continúan asumiendo como una de las atribuciones de su política exterior cambiar el régimen político en Cuba e influenciar en el formato que la democracia representativa debe asumir en Venezuela y Bolivia, actuando de forma paralela e independiente de gobiernos legitimados constitucionalmente.

Paralelamente a las continuidades apuntadas en los objetivos estratégicos, la actuación en Honduras ilustra el abordaje privilegiado en el uso del poder frente a la emergencia de una situación de conflicto, cuando las tensiones entre principios e intereses afloran con mayor nitidez. Diferentemente del golpe de 2002 contra Chávez, los Estados Unidos se posicionaron desde el inicio por la defensa del presidente depuesto, patrocinando una salida negociada con el aval de la mayoría de los países miembros de la OEA, ganando legitimidad para una solución que favorece su geopolítica regional.

NOTIAS

1. En 1993 el Congreso aprobó la *Government Performance Results Act*, que determina que el máximo dirigente de cada agencia gubernamental debe someter al Director del Gabinete de Gestión y Presupuesto y al Congreso Nacional, un plan estratégico no inferior a cinco años a

partir del año fiscal en que es presentado, y que puede ser actualizado y revisado al menos de tres en tres años.

2. Ver el USAID Budget, con la descripción de los programas de la agencia (<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/an/da.html>).
3. (http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/country/venezuela/rpt0907.html).
4. Hacen parte del Consejo Asesor de la UCGLC los ex-Secretarios de Estado Colin Powell, Madeleine Albright, Warren Christopher, Lawrence Eagleburger, James Baker III, George Shultz, Alexander Haig Jr. e Henry Kissinger; os ex-Secretarios de Defensa William Cohen, William Perry, Frank Carlucci, Harold Brown y James Schlesinger, y los ex-Asesores para Seguridad Nacional Samuel Berger, Anthony Lake e Zbigniew Brzezinski. (http://www.usglc.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2&Itemid=3).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armitage, Richard e Nye, Joseph (2007). *CSIS Commission on Smart Power*. Washington D.C.: CSIS.
- Ayerbe, Luis (2001). *Los Estados Unidos y la América Latina. La construcción de la Hegemonía*. La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas.
- Ayerbe, Luis (2004). *A revolução cubana*. São Paulo: Editora Unesp.
- Ayerbe, Luis (2005). The American Empire in the New Century: Hegemony or Domination? *Journal of Developing Societies*. Thousand Oaks, Vol. 21, N° 3-4.
- Ayerbe, Luis (2007). The Summits of the Americas: Continuities and Changes in the Hemispheric Agenda of William Clinton and George W. Bush. En Prevost, Cary e Oliva Campos, Carlos (Coord.) *The Bush Doctrine and Latin America*. New York: Palgrave Mc Millan.

- Clinton, Hillary (2009). Nomination Hearing To Be Secretary of State. Statement before the Senate Foreign Relations Committee, 13/01/2009. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>
- Friedman-Rudovsky, Jean e Ross, Jean (2008). "Peace Corps, Fulbright Scholar Asked to 'Spy' on Cubans, Venezuelans". ABC News, 08/02/2008. <http://www.abcnews.go.com/Blotter/Story?id=4262036&page=1>
- Garcia, Eduardo (2007). "Bolivia accuses U.S. of funding Morales opponents". Reuters, 29/08/2007. <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N29357085.htm>
- Koop, David (2009). "Honduras coup shows Chavez power limited". Associated Press, 28/07/2009. <http://www.google.com/hostednews/ap/article/ALeqM5i7zRXkAs-bMGg62UdJglGP0TKdHOD99NLNBO0>
- Kozloff, Nikolas (2009). "Otto Reich and the International Republican Institute Honduran Destablization, Inc". Counterpunch.org, 09/07/2009. <http://www.trinicenter.com/articles/honduras/090709b.html>
- Krasner, Stephen (2006). Transformational Diplomacy. Washington D.C.: Center for Global Development, 20/01/2006. <http://www.cgdev.org/doc/event%20docs/Krasner%20Transcript.pdf>
- Markey, Patrick (2009). "Honduras rivals agree more talks to pursue solution". Reuters, 10/07/2009. <http://www.reuters.com/article/topNews/idUSTRE56943W20090710>
- Ochoa, Sebastián (2008). "Expulsan de Bolivia a agentes de EE.UU". Jomal Página 12, 27/06/2008. www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-106748-2008-06-27.html
- OMB (Office of Management and Budget) (2009). A New Era of Responsibility. Renewing America's Promise. http://www.whitehouse.gov/omb/assets/fy2010_new_era/A_New_Era_of_Responsibility2.pdf
- Reich, Otto (2009a). "Yo no orquesté el golpe en Honduras". Miami Herald, 10/07/2009. <http://www.elnuevoherald.com/opinion/v-fullstory/story/494171.html>
- Reich, Otto (2009b). Testimony US Senate Foreign Affairs Committee Meeting, 10/07/2009. <http://sites.google.com/site/hondurasdemocraticaylibre/testimonio-ante-el-congreso-de-usa>

- Rice, Condoleezza (2006a). Transformational Diplomacy. Georgetown University. Washington, DC, 18/01/2006. <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>
- Rice, Condoleezza (2006b). Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas, 03/05/2006. <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/65797.htm>
- Shannon, Thomas A. (2006). Transformational Diplomacy in the Western Hemisphere. Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas. Washington, DC. 03/05/2006. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2006/q2/69285.htm>
- Shannon, Thomas A. (2009). A Discussion on the Summit of the Americas. Inter-American Dialogue Washington, DC. 12/03/2009. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2009/120328.htm>
- Thompson, Ginger e Lacey, Marc (2009). "Two Leaders Accept Talks on Dispute in Honduras". The New York Times, 08/07/2009. <http://www.nytimes.com/2009/07/08/world/americas/08honduras.html>
- USAToday (2006). "U.S. aid stirring suspicion in Venezuela". 26/08/2006. http://www.usatoday.com/news/world/2006-08-26-us-aid-venezuela_x.htm
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2006). *FY 2007 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere*. <http://www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2007a). Strategic Plan Fiscal Years 2007-2012. <http://www.state.gov/documents/organization/86291.pdf>
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2007b). *FY 2008 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. <http://www.state.gov/documents/organization/60656.pdf>
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2008). *FY 2009 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. <http://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2009). *FY 2010 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. <http://www.state.gov/documents/organization/124072.pdf>
- USGLC (U.S. Global Leadership Campaign) (2009). *FY2010 International Affairs Budget – Stateman*. http://www.usglc.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&cid=0&Itemid=51

RESUMEN

**Diplomacia transformacional y poder inteligente.
Continuidades y cambios en las agendas latinoamericanas
de George W. Bush y Barack Obama**

El artículo aborda la percepción de Estados Unidos sobre las fuentes de inseguridad originarias de América Latina, considerada un área de bajo riesgo y prioridad de su política exterior.

El análisis se concentra en la evaluación de las amenazas y desafíos a sus intereses estratégicos y las modalidades de actuación privilegiadas en la esfera regional, en que se verifican coincidencias entre las administraciones de Bush y Obama en la adopción de un liderazgo con prerrogativas clasificatorias sobre los tipos de régimen político, con una agenda concebida como promoción de la convergencia hemisférica de democracias y economías liberales.

ABSTRACT

**Transformational Diplomacy and Smart Power.
Continuities and changes in the Latin American agenda
of George W. Bush and Barack Obama**

The article addresses the perception of the United States on the sources of security threats originating from Latin America, considered a low risk area and priority of its foreign policy.

The analysis focuses on the evaluation of the threats and challenges to U.S. strategic interests and the main policies on the regional level, where there are coincidences between Bush and Obama administrations in assuming a natural leadership with attributes to classify the types of regime, in an agenda designed to promote the hemispheric convergence of democracies and liberal economies.

SUMMARIO

**Diplomacia transformacional e poder inteligente.
Continuidades e mudanças nas agendas latino-americanas de
George W. Bush e Barack Obama**

O artigo aborda a percepção de Estados Unidos sobre as fontes de insegurança oriundas da América Latina, considerada uma área de baixo risco e prioridade da sua política externa.

A análise se concentra na avaliação das ameaças e desafios aos seus interesses estratégicos e as modalidades de atuação privilegiadas na esfera regional, em que se verificam coincidências entre as administrações de Bush e Obama na adoção de uma liderança com prerrogativas classificatórias sobre os tipos de regime político, com uma agenda concebida como promoção da convergência hemisférica de democracias e economias liberais.