

La percepción de Cuba y de América Latina por parte de *Think Tanks* de Estados Unidos en los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama

Luis Fernando Ayerbe

1. Introducción

En este capítulo se analizan las percepciones externas de la evolución política latinoamericana, especialmente la inserción de Cuba en la región, tomando como referencia estudios producidos por *Think Tanks* con capacidad de interlocución con el gobierno de Estados Unidos durante las administraciones de George W. Bush y Barack Obama. La selección incluye a siete instituciones de reconocida trayectoria en la vida política del país, que desarrollan líneas de investigación sobre el hemisferio occidental:

- American Enterprise Institute. Fundado en 1943, es uno de los principales centros de referencia del pensamiento conservador. Importantes cuadros de la administración de George W. Bush, como el Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Roger Noriega, el Secretario Adjunto para la Defensa, Paul Wolfowitz, y el Embajador en las Naciones Unidas, John Bolton, actúan en esta institución.
- Brookings Institution. Fundada en 1916, se autodefine como independiente, aunque es considerada tradicionalmente cercana al Partido Demócrata. Entre los funcionarios de gobiernos vinculados a la institución cabe destacar a William Cohen, Secretario

de Defensa de William Clinton, Ivo Daalder y y Susan Rice, respectivamente Representante Permanente en el Consejo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y Embajadora en las Naciones Unidas en la administración de Barack Obama.

- Center for American Progress. Fundado en 2003, actúa en investigación y proposición de políticas gubernamentales, manteniendo proximidad con el Partido Demócrata. Es dirigido por John Podesta, que sirvió como Jefe de Gabinete de la Casa Blanca de William Clinton y actuó como co-presidente del equipo de transición de Barack Obama. Dan Restrepo, director del programa latinoamericano de la institución, se torna Director para Asuntos del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional en la actual administración.
- Center for Strategic and Internacional Studies, fundado en 1962, enfatiza su independencia de posiciones partidarias e ideológicas. Zbigniew Brzezinski, Asesor de Seguridad Nacional del presidente Carter y asesor de asuntos internacionales del candidato demócrata Barak Obama, es uno de sus actuales Consejeros. Miembros de la administración de George W. Bush, como Robert Zoellick, Secretario de Estado Adjunto, y Otto Reich, Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental y principal asesor para América Latina del candidato republicano John McCain, ya formaron parte de la institución.
- Heritage Foundation. Creada en 1973, explicita la adopción de una perspectiva conservadora en el abordaje de los temas hacia los cuales orienta su análisis, cuyo objetivo es la investigación y la proposición de políticas gubernamentales. Sara Youseff, asesora especial de la Presidencia para Política Doméstica, Elaine L. Chao, secretaria de Trabajo, y Michael J. Gerson, asesor político senior del presidente George W. Bush, provienen de esta institución.
- Inter American Dialogue. Fundado en 1982, presenta características peculiares en relación a los demás centros, no sólo por estar orientado a los asuntos hemisféricos, sino por incorporar entre sus filas a líderes del sector público y privado de América Latina y Canadá. En la presidencia del Consejo Directivo se destaca la presencia de Ricardo Lagos, ex presidente de Chile, Carla Hills, Representante Comercial de George H. W. Bush, y Thomas F. McLarty III, enviado especial para las Américas de Bill Clinton, y asesor para asuntos de América Latina del candidato del Partido Demócrata, John Kerry.

- Rand Corporation. Creada en 1946, para desarrollar proyectos de investigación dirigidos al área de defensa, especialmente la Fuerza Aérea, enfatiza su no compromiso con posiciones partidarias. Frank C. Carlucci, Secretario de Defensa en la primera administración de Ronald Reagan, es miembro honorario del Consejo de Administración, por donde ya pasaron funcionarios importantes del gobierno de George W. Bush, como Condoleezza Rice, Secretaria de Estado y Donald Rumsfeld, Secretario de Defensa.

Aunque no pretendamos establecer un consenso sobre la representatividad de la elección dentro de la gran variedad de sectores que, directa o indirectamente ejercen influencia sobre los rumos del posicionamiento internacional de los Estados Unidos, consideramos que la selección que se ha hecho posibilita el acceso a importantes actores. Además de proveer cuadros para funciones decisorias importantes del Poder Ejecutivo, estas instituciones producen estudios que reflejan la percepción de América Latina por parte de interlocutores relevantes de las recientes administraciones Republicanas y Demócratas, permitiendo una visión bastante próxima sobre los desafíos que el *establishment* de la política externa del país identifica en la región.

Nuestro abordaje destacará tres aspectos que se encuentran presentes en todos los análisis, con diferencias de perspectivas de acuerdo con las posiciones de cada institución, pero que en general demuestran fuertes consensos: 1) La evolución de la situación económica latinoamericana a partir de la segunda mitad de los años 90, colocando en riesgo la continuidad de las reformas liberales. 2) Sus consecuencias en términos de gobernabilidad, con la elección de varios gobiernos situados a la izquierda del espectro político, que mantienen vínculos amistosos con Cuba y presionan para la normalización de las relaciones de Estados Unidos con el país. 3) Las implicaciones para los Estados Unidos, especialmente en el ámbito de la agenda de seguridad, en un cuadro de pérdida de relevancia de la región después de los atentados de 11/09/2001, tendencia que permanece durante la administración Obama.

2. Los Déficit del capitalismo latinoamericano y la afirmación del “Consenso de Washington”

En 2000, en el contexto de las elecciones presidenciales, la RAND Corporation elaboró el informe *Taking charge: a bipartisan report*

to the president elect on foreign policy and national security, bajo la dirección de Frank Carlucci, con el objetivo de presentar a la administración electa los retos asociados a las relaciones exteriores y la seguridad nacional. Para el caso de América Latina, el documento demuestra preocupación con algunos impactos de la globalización y de la liberalización de las economías. Pese a las ganancias en términos de flujo de inversiones externas, productividad y crecimiento, la distribución social de los beneficios es desigual, lo que podrá crear obstáculos al desarrollo del mercado interno y a la estabilización del sistema económico y de la democracia.

De acuerdo con Ángel Rabasa, autor del capítulo sobre el Hemisferio Occidental, la nueva administración enfrentará dos desafíos principales: la confección de la arquitectura de las relaciones de los Estados Unidos con la región y las amenazas a la democracia en los países andinos, con recelo en relación a la regionalización del conflicto colombiano y la diseminación de nuevas formas de populismo inspirado en el ejemplo venezolano de Hugo Chávez.

Para lidiar con dichos desafíos, la recomendación es de una postura activa, tratando de profundizar la reformas liberalizantes en el ámbito del sistema político y económico. En este último aspecto, se propone el estímulo a la dolarización, que “disminuiría el costo del capital, alentaría la disciplina fiscal, reduciría los costos de transacción del comercio internacional y de las finanzas, aumentaría la confianza de los inversionistas y profundizaría la integración hemisférica” (Rabasa, 2000, p. 121). El buen ejemplo invocado de este tipo de política es el Plan de Convertibilidad entonces vigente en la Argentina.

En ese momento, a pesar de las preocupaciones con algunos indicadores negativos, no se percibía un cuadro de gran gravedad, como muestra el hecho de señalar a la Argentina como referencia de camino a ser seguido, apenas un año antes del colapso del gobierno De la Rúa.

Durante los años siguientes, los análisis pasan a incorporar el creciente pesimismo revelado por las crisis que se desencadenaron en diversos países latinoamericanos. El énfasis en los beneficios producidos por las reformas de mercado cede lugar al registro de sus limitaciones, cuyas implicaciones críticas influyen un cuadro de dificultades para la gobernabilidad.

Para Stephen Johnson, de la *Heritage Foundation*,

América Latina es hoy menos próspera y estable que hace 10 años. Reformas ejecutadas por la mitad no permiten la participación plena de los ciudadanos en la política o en la economía. De acuerdo a los datos electorales, los latinoamericanos están cada vez más desilusionados con sus experiencias con la democracia y el capitalismo... Conforme el informe de Latinobarómetro de 2002, tan sólo 32% de los ciudadanos de los 17 países latinoamericanos dicen que están satisfechos con la democracia —por debajo de los 37% en 2000. Solamente 24% tienen opiniones positivas acerca de la economía de mercado (Johnson, 2003a).

El descreimiento respecto de los resultados de las reformas económicas tuvo implicaciones bastante críticas en algunos países, con la salida anticipada de los presidentes electos De la Rúa en Argentina y Sánchez de Lozada en Bolivia, precipitadas por la agudización de los conflictos entre gobierno y oposición.

Frente a la situación vivenciada por la región, Johnson se pregunta si el neoliberalismo ha muerto en América Latina. Su respuesta es negativa, la responsabilidad de la crisis no está en las políticas económicas implementadas, sino en la insuficiencia y mala aplicación de las reformas, recomendando su profundización.

Las reformas en los años 90, basadas en la apertura de mercados... controles sobre deudas públicas y privatización de industrias estatales ineficaces no son suficientes para establecer una economía de libre mercado ni el capitalismo, aunque el último reciba la culpa por cualquier fracaso de reformas parciales. Estas y otras medidas, conocidas como “Consenso de Washington”, fueron adoptadas en América Latina a principios de los años 90 y por un tiempo ayudaron a reducir los déficits y aumentar la inversión extranjera. Las economías crecieron allí donde las tarifas fueron disminuidas, pero la pobreza y el desempleo se incrementaron (Johnson, 2003b).

Carol Graham y Sandip Sukhtankar, de la *Brookings Institution*, convergen con el análisis de Stephen Johnson de no confundir la crisis latinoamericana con el fracaso del camino emprendido, al mismo tiempo en que presentan una evaluación más optimista sobre el futuro de la democracia y de la economía de mercado en la región. Los autores reconocen que la situación es bastante grave: “Los viejos problemas de la región permanecen, y sus instituciones públicas son

débiles y mal equipadas para resolverlos. Tienen el mayor grado de desigualdad del mundo, indicadores sociales relativamente frágiles, y altas tasas de pobreza, violencia, crimen y corrupción” (Graham y Sukhtankar, 2002, p. 2). Utilizando la encuesta de 2002 de la institución chilena Latinobarómetro, ven como dato positivo en las respuestas de los entrevistados la percepción predominante de que el mérito de las políticas adoptadas y su aplicación son cuestiones separadas. Aunque haya un fuerte descontento con muchos resultados de la liberalización, especialmente en el caso de las privatizaciones, la mayoría no transfiere esta insatisfacción al cuestionamiento de tales políticas; el problema es la forma en la que han sido implementadas. Lo mismo ocurre con el apoyo a la democracia, que no está subordinado a las experiencias de mal desempeño de algunos gobiernos.

Un tema constante en los análisis de los impasses vividos por la región es el aumento de la criminalidad, resultado del débil desempeño económico en los últimos años. Estudio desarrollado por el *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) llama la atención a los impactos de este fenómeno sobre el funcionamiento de la democracia y de la economía, aspectos generalmente pasados por alto, dada la prioridad normalmente atribuida a la inseguridad física de los ciudadanos.

En términos estadísticos, América Latina se ha vuelto la región más violenta del mundo, con tasas de 23 homicidios por 1000 habitantes, más que el doble de la media mundial, ubicándose en el mismo nivel de países del África que enfrentan situaciones de guerra. De acuerdo con el estudio del CSIS (Prillaman, 2003), además de la pérdida de vidas humanas y destrucción de la propiedad, se identifican otros costos directos e indirectos en la relación entre crimen y desempeño económico: 1) ahuyenta inversiones, en la medida en que pasa a entrar en la evaluación de los riesgos en las decisiones del sector privado; 2) reduce el turismo, afectando principalmente a los países pobres de América central y el Caribe más dependientes de dicha actividad; 3) reduce la productividad del trabajo por la influencia que ejerce en el aumento del ausentismo; 4) aumenta los costos con empresas de seguros proporcionalmente a los mayores índices de robos y secuestros; 5) limita las transacciones comerciales a regiones y vecindarios considerados más seguros; 6) crece la inversión de las empresas de invertir en seguridad privada. En términos de impacto en la expansión de la economía, el estudio cita datos del Banco Mundial que estiman que el crecimiento medio *per capita* sería un 25% mayor si las tasas de criminalidad fueran similares a las del resto del mundo.

En el ámbito de los efectos del crimen en el proceso de democratización, se destacan tres aspectos: la deslegitimación de las instituciones del Estado, notoria en los resultados de encuestas de opinión pública que colocan a la policía y a la magistratura entre los sectores con peor calificación en términos de credibilidad; el crecimiento de las opiniones favorables a la aplicación de soluciones violentas y antidemocráticas, favoreciendo liderazgos políticos que transforman el combate al crimen sin restricción de medios en su principal plataforma electoral; los efectos degenerativos en la sociedad civil, como consecuencia del descrédito de la capacidad del Estado para utilizar eficazmente la fuerza y la Justicia, cuando sectores de la población pasan a asumir su propia defensa, adquiriendo armas y promoviendo acciones de punición de criminales, especialmente en la forma de linchamientos.

En la evaluación del estudio del CSIS, no se vislumbra una perspectiva de ataque radical al problema de la criminalidad. Contrariamente, la conclusión es que la situación tiende a empeorar, antes de presentar señales de mejora.

3. Los años Bush y la “izquierdización” en la región

A pesar de los diagnósticos negativos presentados en el apartado anterior, los análisis de los *Think Tanks* sobre el papel que el gobierno de los Estados Unidos podría desempeñar como apoyo a la superación de los impasses de la región no dejan mucho margen para el optimismo. La posición de América Latina en las relaciones internacionales del país tiene como marca característica de los últimos años la creciente irrelevancia.

Para Mark Falcoff, del American Enterprise Institute, la elección de George W. Bush, ex gobernador de Texas, Estado con fuertes vínculos económicos con Latinoamérica, había encendido las esperanzas a favor de un estrechamiento de lazos. Los atentados del 11 de septiembre de 2001, sin embargo, alteraron radicalmente la agenda de la política exterior, cuyo foco principal pasó a dirigirse a la seguridad, priorizando las regiones en las que se perciben mayores desafíos en la guerra al terrorismo, especialmente Medio Oriente.

Como indicaron reiteradamente el presidente Bush y el vicepresidente Cheney, es probable que la guerra contra el terror dure por

el resto de nuestras vidas; puede que nunca llegue a tener una conclusión definitiva... Incluso la suposición de que América Latina se vuelva una prioridad de segunda categoría en el ranking de la Casa Blanca, del Departamento de Estado, del Tesoro y del Pentágono, quizás esté mucho más allá de lo que realmente se puede esperar (Falcoff, 2003a).

Para Falcoff, la pérdida de importancia de la región ocurre en un mal momento. El fuerte agravamiento de la situación económica, sumado a la tendencia a la polarización política, con la emergencia de liderazgos de izquierda en países clave como Venezuela y Brasil, tiende a exigir mayor atención por parte de la política exterior de Estados Unidos.

Nosotros estamos atestiguando el inicio de una separación en dos Américas Latinas —una corriendo por un eje irregular desde Ciudad de México a través de Centroamérica hacia Chile, y la otra desde La Habana, pasando por Caracas, Brasilia, y posiblemente Quito y Buenos Aires. El primero estará ampliamente asociado a los Estados Unidos, en términos económicos y geoestratégicos; el segundo se definirá por la oposición al Consenso de Washington en la economía y en las finanzas, al libre comercio hemisférico, y a las agendas estratégicas más amplias de la administración Bush. Las implicaciones para la política futura son demasiado importantes como para ser ignoradas (Falcoff, 2002).

En el caso de Brasil, contrariando las expectativas de sectores conservadores, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva tiende a buscar credibilidad en el *establishment*, adoptando una postura pragmática, sea en la continuidad de los lineamientos de la liberalización económica conducida por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, como en el comprometimiento con la gobernabilidad y la seguridad hemisféricas. Esa nueva realidad lleva Falcoff a relativizar su diagnóstico inicial, rescatando lo que considera una real conquista histórica de la llegada de Lula a la presidencia:

El mérito del presidente Da Silva es de haber reconciliado a vastos sectores pobres de Brasil con el sistema democrático, a pesar de todas sus imperfecciones. Él cree —y actúa como si creyera— que un cambio económico y social constructivo es posible por medio de la negociación, el consenso, y los procedimientos constitucionales (2003b).

Las preocupaciones pasan a concentrarse en Venezuela, cuyo gobierno es considerado un foco de irradiación de la militancia antiestadounidense dentro y fuera de la región. Diferentemente de Fidel Castro, dirigente de un país económicamente poco significativo, Hugo Chávez controla el Estado de uno de los mayores productores mundiales de petróleo, cuyos recursos estarían siendo utilizados para promover un eje de oposición a la democracia y el libre mercado, pilares de la influencia internacional de los Estados Unidos. Entre los ejemplos invocados para justificar esa percepción, cabe destacar:

- Vinculaciones internacionales problemáticas: alianza con Cuba, enviando petróleo en cambio de los servicios de médicos, educadores y especialistas en inteligencia; Chávez fue el primer mandatario a visitar Saddam Hussein después de la Guerra del Golfo, en agosto de 2000; lazos directos de su partido, Movimiento de la Quinta República, con el Foro de São Paulo, que congrega más de 39 partidos políticos y organizaciones guerrilleras de América Latina (Johnson y Cohen, 2004); sospechas de soporte a las organizaciones armadas de izquierda de Colombia y la presencia en Venezuela de células de grupos terroristas de Oriente Medio (Falcoff, 2003b).
- Utilización del Petróleo como factor de influencia política: en 1999 y 2003 el gobierno Chávez tuvo un papel destacado en las decisiones de la OPEP de disminuir la producción y promover una política de aumento de los precios, realizando visitas a Irán, Irak y Arabia Saudita; en 2005 crea la empresa Petrocaribe, que posibilita a los países de esa región comprar el producto de Venezuela con financiamiento a bajos intereses (Johnson e Cohen, 2004; Cohen, 2006).
- Oposición a la política regional de Estados Unidos: en la Cumbre presidencial de las Américas realizada en 2004 en Monterrey, Chávez fue el único de los 34 mandatarios presentes que no firmó la declaración final, bajo el argumento de tener restricciones al libre-comercio; en diciembre de 2004 firma un acuerdo con Cuba, dando origen a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), a la cual se incorporarán posteriormente Bolivia, Nicaragua, Ecuador y Honduras, presentada como articulación opositora del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); exitosa oposición a la inclusión del libre-comercio en la pauta de discusiones de la Cumbre presidencial de Mar del Plata, en noviembre

de 2005, liderada por los países del Mercosur, especialmente Brasil y Argentina, que bloqueó indefinidamente la creación del ALCA (Johnson, 2003c; Noriega, 2005; Shifter, 2006) .

En el caso de Cuba, el destino de sus aliados del Este europeo durante la Guerra Fría y el rápido y drástico deterioro de las condiciones de vida de la población en los años 1990, estimulan las sucesivas administraciones estadounidenses a profundizar las presiones objetivando acelerar una caída de Fidel Castro que se concibe como inevitable. Esa perspectiva anima la ampliación del embargo económico a través de las leyes *Torricelli* y *Helms Burton*, sancionadas respectivamente por George Bush y Bill Clinton, la manutención del país en la lista de patrocinadores del Terrorismo, en la cual fue incluida en 1982 y la *Iniciativa para una Cuba Libre*, patrocinadas por el gobierno de George W. Bush.

Entre las principales medidas de la iniciativa de Bush, destacamos la ampliación de recursos gubernamentales para la protección y desarrollo de la sociedad civil cubana; restricción de viajes de estudiantes universitarios estadounidenses y de investigadores, restringidos a aquellos programas directamente vinculados a los objetivos de la política del gobierno; limitación de las visitas familiares a Cuba a una a cada tres años; disminución de la cantidad de dinero que los cubano-estadounidenses pueden gastar en comida y alojamiento en Cuba, de 164 dólares diarios a 50 dólares diarios; preparar las condiciones para la viabilidad del eventual gobierno que surja después del fin del actual régimen político; asesorar y formar liderazgos capaces de lidiar con el proceso de creación de una economía de mercado, tomando como referencia las experiencias del este de Europa.

En el anuncio de las medidas, es destacado su carácter inédito, de acuerdo con el entonces Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Roger Noriega, substituido en 2005 por Thomas Shannon, incorporándose al American Enterprise Institute:

No tiene precedentes. Porque por primera vez, una administración de los Estados Unidos articuló una estrategia definitiva, decisiva e integrada que representa un compromiso nacional para ayudar al pueblo cubano a dar término a la dictadura cubana y prepararlo para dar soporte a una transición democrática de manera significativa, específica y explícita, dado que esa transición está a camino (Noriega, 2004).

Durante el segundo mandato de Bush, la situación presentada como alarmante en los análisis de los *think tanks* tiende a profundizarse, obligado a convivir con Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vazques en Uruguay, Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay y Daniel Ortega en Nicaragua. Por otro lado, las posturas diferentes de esos gobiernos con relación a Estados Unidos estimulan perspectivas analíticas más pragmáticas, que evitan colocar a todos en el mismo lado.

El documento del Inter-American Dialogue (IAD) *Agenda for the Americas*, presentado en marzo de 2005, destaca la importancia de Brasil y de México como actores de peso para el establecimiento de una alianza exitosa entre los Estados Unidos y el conjunto de la región. “Es necesario que Washington se acuerde de que lo que mejor sirve a los intereses de los Estados Unidos en el hemisferio es el éxito económico y político de Brasil, México y del resto de América Latina y el Caribe” (IAD, 2005, p. 13).

El IAD refuerza el llamado a una mayor presencia de los Estados Unidos en la región, con blanco prioritario en Venezuela y Cuba. En el primer caso, la preocupación es con el grado de polarización entre el presidente Chávez y la oposición, en que el primer mandatario demuestra “escaso respeto por los procedimientos democráticos” (IAD, 2005, p. 11). En lo concerniente a Cuba,

Los Estados Unidos deben seguir incitando al gobierno cubano a terminar con sus prácticas represivas y a mejorar los derechos humanos. La meta central del gobierno de los Estados Unidos en Cuba debe, empero, ser una transición pacífica hacia la democracia y la economía de mercado. El gobierno de los Estados Unidos debe empezar desarmando la red de restricciones contra la integración de Cuba en actividades hemisféricas (IAD, 2005, p. 11).

Roger Noriega adopta perspectiva similar sobre el papel de Brasil y México, acompañando, en el caso del presidente brasileño, el fuerte cambio de posiciones con relación a la desconfianza inicial en círculos conservadores en función de su trayectoria de izquierda. Aproximando Lula da Silva de Felipe Calderón, presenta a los dos como “demócratas comprometidos que aceptan que las instituciones fuertes y el pluralismo son principios esenciales de un gobierno

sólido, y ambos consideran que su tarea es promover la capacidad de su país de competir en la economía mundial”, contraponiéndose “al populismo irresponsable respaldado por Hugo Chávez y sus acólitos en Bolivia, Ecuador y Nicaragua” (Noriega, 2007).

Situado en un campo político opuesto al de Noriega, Dan Restrepo, del Center for American Progress, también realza el desarrollo económico y el fortalecimiento de caminos políticos diferentes de los propiciados por el “neo-populismo” entre los desafíos en la región. No obstante, su diagnóstico de la trayectoria de las reformas asociadas al Consenso de Washington y de las políticas estadounidenses, especialmente en el caso de Cuba, marca diferencias importantes con los otros *think tanks* abordados. Dadas las funciones asumidas por Restrepo en la administración de Barack Obama, cabe destacar sus posiciones cuando dirigía el programa latinoamericano del CAP.

Refiriéndose a las reformas liberales, considera que existe un nuevo consenso sobre la falencia del “Consenso de Washington”, aunque no niegue que haya sectores, para el minoritarios, que asocian el problema a su implementación defectuosa e incompleta, más por culpa de los países latinoamericanos que de los Estados Unidos. Cuestionando esa visión, señala cuatro dinámicas de las relaciones EE.UU.-A.L. que afectan la búsqueda de un consenso diferente, pautado en los problemas del desarrollo y la pobreza de la región:

(1) La falta de interés oficial en América Latina, (2) La parálisis política de los Estados Unidos en función de las fuerzas de la globalización y la política del miedo, (3) El problema y la oportunidad creada por los neo-populistas en las Américas, y (4) La percepción de que América Latina, y en particular sus élites, deben hacer más por sí mismas ... Ellos han ayudado a crear el reconocimiento del hecho de que la pobreza en el hemisferio debe ser combatida y debe ser combatida ahora. También han creado una razón política para prestar atención a lo que ocurre en las Américas - la posibilidad percibida de que Estados Unidos va a "perder las Américas" (2007).

Analizando la transmisión de la presidencia de Cuba de Fidel para Raúl Castro en función de sus condiciones de salud, considera que llegó el momento de un cambio radical en la postura estadounidense de buscar determinar el futuro de la isla a través de medidas centradas obsesivamente en el objetivo de derrocar su régimen político, en vez

de apoyar una transición respetuosa de todas las partes interesadas. Como propuestas para un cambio de dirección, sugiere que

El presidente Bush y el Congreso deben relegar a la basura la llamada ley Helms-Burton y la postura ideológica que ha pasado por la planificación de la transición en Cuba. También debe abrir el camino para que el pueblo cubano tenga un mayor acceso a nuestras ideas y ciudadanos, ya sea como una contramedida pacífica a un intento desesperado del régimen sucesor de aferrarse al poder, o para ayudar al pueblo cubano, si así lo desea, en su camino hacia una sociedad más abierta y democrática (2008).

4. Perspectivas en el contexto de las elecciones presidenciales de 2008

Diferentemente de 2004, en que las calificaciones de George W. Bush y John Kerry para liderar la guerra contra el terrorismo estuvieron en el centro del debate, en 2008 la agenda de desafíos es más variada y compleja. En un contexto marcado por la grave crisis financiera desatada en el segundo semestre, y las guerras en Irak y Afganistán, el nuevo presidente tendrá que mostrarse capaz de destinar recursos limitados para una diversidad de temas urgentes.

Entre los desafíos en el ámbito regional, las posiciones de los candidatos presidenciales presentan algunas particularidades importantes. En su discurso en Miami en 20 de mayo de 2008, día de conmemoración de la Independencia cubana, el Republicano John McCain trata de distanciarse de gobiernos anteriores, cuestionando las tendencias en las décadas recientes de tratar América Latina como un socio menor y no como un igual. En el caso de Cuba, reafirma la manutención de las políticas restrictivas de Bush, presionando su gobierno “para liberar todos los presos políticos sin condiciones, para legalizar todos los partidos políticos, sindicatos y medios de comunicación libres, y para programar las elecciones bajo supervisión internacional”, manteniendo el embargo “hasta que esos elementos básicos de la sociedad democrática sean encontrados” (McCain, 2008). En el tema del libre comercio, crítica la actuación parlamentaria de los Demócratas, cuestionando el voto contrario de los senadores Hillary Clinton y Barak Obama al tratado con Colombia.

Tres días después, en la misma ciudad, Barack Obama pronuncia su discurso *Renewing U.S. Leadership in the Americas*, transformado en el principal documento de campaña dirigido a la región, en que cuestiona las políticas de Bush, que desde que lanzó “una guerra equivocada en Irak, su política en las Américas ha sido negligente hacia nuestros amigos, ineficaz con nuestros adversarios, desinteresada por los retos que importan en la vida de las personas, e incapaz de hacer avanzar nuestros intereses en la región. No es de extrañar, entonces, que demagogos como Hugo Chávez hayan avanzado en este vacío” (Obama, 2008).

Como contraste, Obama propone una nueva asociación regional, pautada en la libertad, que tiene en Cuba su blanco preferencial, prometiendo mantener el embargo económico y al mismo tiempo relajar las restricciones para visitas familiares, ya que “no existen mejores embajadores de la libertad que los Cubano-Americanos” (2008); seguridad, con foco en el combate a la criminalidad asociada al narcotráfico, prometiendo profundizar el Plan Colombia iniciado en la administración Clinton y la Iniciativa Mérida, asociación con México implementada por Bush para el combate al tráfico de drogas, lavado de dinero, crímenes transnacionales y control fronterizo; combate a la pobreza, asumiendo las Metas de Desarrollo del Milenio de reducción a la mitad hasta 2015.

Llevando en consideración las posiciones presentadas por los candidatos Demócrata y Republicano, Sidney Weintraub, del Center for Strategic and International Studies, destaca como principal impresión “que ellos conocen poco sobre la región más allá de los clichés—que hay mucha corrupción, desigualdad y pobreza” (2008, p. 1). Analizando lo que la región podría esperar de un eventual gobierno de McCain o de Obama, no vislumbra grandes diferencias entre ambos, ni cambios en lo que se refiere al pasado reciente.

Si McCain es elegido, lo más probable es que mantenga su promesa y trate de obtener la aprobación para el acuerdo de libre comercio con Colombia, pero si tiene una gran mayoría demócrata en el Congreso, es poco probable que obtenga éxito, ciertamente no a principios de su administración. Si Obama es elegido presidente, espero que busque maneras de darle la vuelta a sus declaraciones de campaña, sobre todo en la renovación del TLCAN ... En el comercio de drogas, Obama intentará estancar el traslado de armas de los Estados Unidos

a México, mientras que McCain no. Obama apoyará una ley de inmigración en los Estados Unidos, mientras que McCain no —a pesar de su historia anterior sobre este tema. Ni Obama/Biden ni McCain/Palin van a cambiar lo que los críticos se refieren como negligencia de EE.UU. con relación a América Latina, porque tendrán mayores prioridades (Weintraub, 2008, p. 2).

Para Ray Walzer, de la *Heritage Foundation*, el futuro presidente deberá prestar mayor atención a Venezuela, cuya política exterior toca en temas sensibles de la agenda de seguridad estadounidense: convenios militares con Rusia, que incluyen compras de armamentos y ejercicios navales conjuntos en el Caribe; acuerdos con Irán en el ámbito petroquímico, de transportes y agroindustrial; acuerdos con China aumentando la exportación de petróleo para ese país.

En la actualidad, Venezuela representa el reto diplomático y de seguridad más difícil de los EE.UU. en el futuro inmediato. ¿Cómo elegirán los EE.UU. hacer frente a este desafío va a decir mucho sobre la dirección que el próximo gobierno tendrá al dar forma a su política hacia los vecinos de América en el hemisferio (2008, p. 2).

En el caso del petróleo, cabe resaltar que a pesar de no ser la principal región en términos de reservas, en América Latina se sitúan los mayores proveedores de Estados Unidos. Sin cuestionar esta realidad y reconociendo los desafíos colocados por Hugo Chávez, el informe de la RAND *Imported Oil and U.S. National Security*, relativiza su impacto para la seguridad nacional.

No se ha ganado el respeto de sus vecinos. Aunque la ayuda financiera de Venezuela es bienvenida, no ha comprado la influencia de Chávez en la política y la economía; sus gobiernos siguen su propio camino. El sueño de Chávez de crear un Estado bolivariano ha sido ignorado. A diferencia de Irán, Venezuela no representa una grave amenaza militar para los aliados de EE.UU., sus dos grandes vecinos, Brasil y Colombia, tienen mucha más capacidad militar. En resumen, el aumento de los ingresos de petróleo le han dado a Chávez más libertad para aplicar políticas antitéticas a los intereses de EE.UU., pero no le han permitido convertirse en una amenaza grave para la seguridad nacional de EE.UU. (Crane et. All, 2008, p. 54).

Otro tema importante de seguridad es el frágil control de los Estados sobre sus territorios. Además del caso colombiano asociado al narcotráfico y las guerrillas, objeto del Plan Colombia, adquiere destaque la porosidad de la frontera mexicana, que envuelve el flujo migratorio, el 90% de la cocaína que ingresa al país y el 90% de las armas que entran en México, alimentando el poder de acción del crimen organizado. Para Roger Noriega, la experiencia de los años recientes, especialmente en los Andes y Colombia, demuestra la necesidad de revisar y actualizar estrategias, colocando la iniciativa Mérida como ejemplo positivo: “promoviendo la ayuda de EE.UU. a México y América Central ... en el contexto de una estrategia integrada en la que todos los países están obligados a contribuir a un objetivo común” (2008, p. 12).

El informe *Rethinking U.S. – Latin American Relations*, de la Brookings Institution, resultado del trabajo de una comisión de intelectuales y políticos de diversos países del hemisferio, incluye como principales desafíos de la próxima administración la superación de la negligencia estadounidense y la mutua desconfianza entre Estados Unidos y América Latina, en un contexto en que la creciente interdependencia hemisférica y transnacionalización de las amenazas a la seguridad común tienden a agravar las consecuencias de no asumir seriamente la perspectiva de la convergencia de intereses:

Sin una asociación, seguirá creciendo el riesgo que las redes criminales representan para las personas de la región y las instituciones. La tecnología nuclear con fines pacíficos puede ser adoptada más ampliamente, pero sin las debidas garantías, los riesgos de la proliferación nuclear aumentarán. La adaptación al cambio climático se llevará a cabo a través de medidas aisladas e improvisadas adoptadas por países individuales, en lugar de esfuerzos más eficaces basados en el aprendizaje mutuo y la coordinación. La inmigración ilegal y no reglamentada a los Estados Unidos seguirá su curso, sumándose a una subclase cada vez mayor que vive y trabaja en los márgenes de la ley. Por último, los países del hemisferio, incluido Estados Unidos, pierden oportunidades valiosas para aprovechar nuevos mercados, nuevas inversiones, y el acceso a recursos valiosos (Brookings, 2008, p. 7).

El último aspecto es reforzado en el caso específico de Estados Unidos, en que el documento alerta para el hecho de que la tenden-

cia favorable del desarrollo latinoamericano de los años recientes, acompañada de la diversificación de sus relaciones económicas internacionales, continuara independientemente del mayor o menor involucramiento estadounidense.

En términos de recomendaciones, son identificadas cuatro áreas prioritarias de alcance regional: 1) desarrollo de energía sostenible y combate al cambio climático, 2) administrar eficazmente el tema migratorio, 3) tornar más accesibles las oportunidades ofrecidas por la integración económica y 4) proteger el hemisferio del tráfico de drogas y del crimen organizado. En el ámbito bilateral, se le dedica una sección específica a las relaciones con Cuba, cuya justificación es asociada a la desproporción que la política para ese país adquirió en la agenda regional, afectando la imagen de Estados Unidos y sus relaciones latinoamericanas. El documento recomienda tres categorías de medidas: las que pueden ser tomadas unilateralmente por Estados Unidos, las que requieren conversaciones entre Washington y La Habana, y las que envuelven cooperación multilateral. Nos limitaremos a la primera categoría, en que se refleja la posición con respecto a lo que cabe de responsabilidad a la próxima administración:

Levantar todas las restricciones a los viajes a Cuba para los norteamericanos. Derogación de todos los aspectos del “embargo de comunicaciones” (radio, televisión, internet) y reajustar las regulaciones que rigen el comercio de equipos de comunicación de baja tecnología. Quitar las trabas y las restricciones de selección de las remesas. Retirar a Cuba de la lista del Departamento de Estado de patrocinador del terrorismo (Brookings, 2008, p. 5).

5. Tendencias y perspectivas de la administración Obama

En los análisis presentados en el apartado anterior, el grado de amenaza atribuido al gobierno venezolano y su política de alianzas regionales, y los rumbos de la política para Cuba en términos del alcance de las medidas unilaterales que cabrían a Washington para aliviar las tensiones, son temas en que aparecen diferencias. En la caracterización de los desafíos más amplios de la agenda hemisférica, predominan las convergencias. Esos consensos y diferencias acompañarán los primeros dos años de la administración Obama, a partir

de los desafíos presentados por la evolución de la coyuntura regional. Nos detendremos en dos eventos que marcan esa tendencia, el golpe en Honduras en 2009 y el terremoto en Haití en 2010.

La permanencia de Thomas Shannon como Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental en los primeros meses del nuevo gobierno es percibida positivamente en el Inter American Dialogue. En debate sobre la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago promovido en marzo de 2009, Peter Hakim destacó los logros de su gestión en los últimos tres años, resaltando que “si esta Cumbre resulta ser un éxito, creo que va a ser en buena parte debido a su excelente trabajo al traer una consistencia a la política de EE.UU. y una especie de coherencia a la forma en que EE.UU. se ocupa 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, con un desdoblamiento posterior importante en el establecimiento de negociaciones con Venezuela y Bolivia para abordar la normalización de las relaciones diplomáticas.

En abril, Obama anuncia la flexibilización de restricciones impuestas por Bush a Cuba, liberando viajes de cubano-americanos, remesas de dinero y objetos, presentado como primer paso en el camino de la normalización de las relaciones bilaterales, pero dejando claro que nuevas medidas dependerán de la respuesta del gobierno cubano, especialmente en términos de iniciativas en la dirección de la democratización política del país. En 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.

Ray Walser percibe en los primeros pasos de la nueva administración un esfuerzo positivo de conciliación hemisférica. Refiriéndose a la cumbre de Trinidad y Tobago, enfatiza el clima de buena voluntad, notoriamente diferente al de la cumbre anterior,

No hubo disturbios, ni contra-cumbres como en Mar del Plata durante la IV Cumbre a la que asistió el presidente George W.

Bush. Las cuestiones polémicas como el libre comercio, las reformas en materia de gobernanza, o el libre frente al no libre mercado fueron relegados a un segundo plano. En general, la última versión de la Cumbre de las Américas dedicó mucho tiempo al idealismo y la retórica optimista y poco a los logros (Walser, 2009a, p. 1).

En el caso de la decisión de la OEA, Walser se muestra más cauteloso, reconociendo los argumentos de la administración Obama de que el fin de las restricciones coloca en perspectiva la necesaria adaptación de Cuba a los parámetros de la Carta Democrática de la organización, levanta dudas sobre la correlación de fuerzas y su influencia en el proceso decisorio a la hora de aplicarla:

La Administración sostiene que el levantamiento del embargo a Cuba fortalecerá la OEA. Este punto es objeto de debate. La adición de un contencioso, la Cuba totalitaria, inevitablemente debilitará a la institución. Unos pocos se adhieren a las demandas de cambio democrático, mientras que otros —tal vez la mayoría de los miembros— dará a Cuba un pase libre si lo desea (Walser, 2009b, p. 1).

Paradójicamente, un mes después Honduras es suspendida de la OEA, que aplica la Carta Democrática en respuesta al golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya, 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 para abrir la posibilidad de su reelección, cuya autorización había sido negada por el Legislativo y el Judiciario.

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, y en agosto de 2008 adhiere al ALBA.

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 élites 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 desafectos en la región.

El gobierno de Obama acompaña la decisión de la OEA, afirmando que Estados Unidos apoya el retorno al poder de Zelaya, caso contrario, no reconocerá el resultado de las elecciones presidenciales marcadas para noviembre. Al mismo tiempo, patrocina la mediación del presidente Oscar Arias, de Costa Rica, aceptada por las dos partes en conflicto, y aplica sanciones al país, con cortes de ayuda militar y económica, cancelación de visas a miembros del gobierno de facto, en una escala progresiva de presiones dirigidas a condicionar la salida negociada.

La posición de Obama recibe críticas de sectores próximos a la administración Bush, con repercusiones en el Congreso, con el bloqueo de senadores del Partido Republicano a la aprobación del nuevo Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela. Los focos de la crítica se concentran en dos argumentos principales: 1) la negativa de que haya habido un golpe, ya que la deposición de Zelaya es una reacción legítima del poder legislativo y judicial contra un presidente que no respetó la ley; 2) existen intereses mayores en juego, ya que 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.

Newt Gingrich, ex-Presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos e Investigador principal en el American Enterprise Institute, sintetiza esa posición:

Aunque Chávez, como Zelaya, fue elegido democráticamente, ha socavado a la democracia en Venezuela para garantizar su gobierno contra la oposición durante décadas. Y uno por uno, cada miembro del ALBA ha seguido el ejemplo de Chávez y cambió su constitución para eliminar los límites en el número de mandatos de sus presidentes. En primer lugar Bolivia y Ecuador cambiaron sus constituciones. Entonces, este verano, los aliados de Chávez, Zelaya en Honduras y Daniel Ortega en Nicaragua, iniciaron una campaña para hacer lo mismo. La reacción del gobierno de Obama para tratar de Honduras y transversalmente de esa ola anti-democrática en América Latina ha sido sorprendente e inexplicable (Gingrich, 2009).

A pesar de las presiones internacionales y del aislamiento del gobierno de facto, su capacidad de mantener el poder, con una oposición doméstica que no fue capaz de generar alternativas a través de la movilización popular, conducen al desenlace conocido: sin el retorno de Zelaya, se realizan las elecciones en 29 de noviembre, donde triunfa el candidato del Partido Nacional Porfirio Lobo, cuyo resultado es reconocido por el gobierno estadounidense, decisión no compartida por importantes países de la región fuera del ámbito del ALBA, como Argentina y Brasil.

En la perspectiva de analistas de la Heritage Foundation, el resultado de la elección representó un marco histórico, cuando el “mito de la invencibilidad del Populismo comienza a morir”, y a pesar de sus errores a lo largo de la crisis iniciada en junio, “la administración Obama reconoce ahora que las elecciones libres y justas son el método más efectivo para resolver la crisis hondureña” (Walser y Ortega, 2009). En el caso de Venezuela, vanguardia de la amenaza “populista”, Walser recomienda su inclusión entre los países patrocinadores del terrorismo, junto con Irán, Siria, Corea del Norte y Cuba. De esa forma, se estaría enviando una “señal poderosa de que el pueblo Americano entiende que petróleo, extremismo, terror y anti-americanismo representan una mezcla peligrosa sea en el Medio Oriente o en las Américas” (Walser, 2010).

Roger Noriega ve positivamente el desenlace en Honduras, como parte de un proceso al cual asocia los pleitos electorales de 2009 en Chile y Uruguay, y el que ocurrirá en Brasil en 2010, que “demuestran que, a pesar de la grandilocuencia de izquierda de un par de Estados con problemas, la mayoría de la gente de la región ve la democracia institucionalizada como el mejor medio de garantizar un gobierno responsable” (Noriega, 2009).

En el campo de los *think tanks* próximos de la administración Demócrata, el reconocimiento del resultado de las elecciones es considerado un mal menor inevitable. Para Stephanie Miller, del Center for American Progress, una vez que el proceso encontró un desenlace, cabe priorizar los desafíos enfrentados por Honduras, segundo país más pobre de América Central, doblemente afectado en su dependencia de Estados Unidos, por la recesión que disminuyó las remesas de divisas de los hondureños que viven en ese país, y por las sanciones aplicadas por el Departamento de Estado al gobierno de facto.

Y como la economía hondureña se agrava, mayor será el incentivo para los hondureños a abandonar su país en busca de oportunidades económicas en otros lugares, por lo general en los Estados Unidos. Conociendo este escenario probable es tal vez la motivación subyacente detrás de que los Estados Unidos hayan pasado de rechazar inicialmente a reconocer las elecciones del mes pasado, y a trabajar para lograr un acuerdo que permitiría a todas las partes a aceptar las elecciones como legítimas (Miller, 2009).

Kevin Casas-Zamora, de la Brookings Institution, presenta un panorama más pesimista. Demarcando ganadores y perdedores, destaca la victoria obtenida por la élite hondureña. En el lado de los derrotados, alinea Zelaya, Chávez, Brasil, la OEA y Estados Unidos. Para él, la diplomacia estadounidense,

Ha pasado de la indignación con el golpe del 28 de junio a la indiferencia, después confusión y, finalmente, la aquiescencia, todo ello en menos de cinco meses ... La capacidad de Micheletti para hacer a los Estados Unidos bailar su propia música será grabado y recordado por otras oligarquías en la región, cada vez que un presidente empiece a mostrar signos de peligrosa heterodoxia en el futuro. ... Si no pudo manejar Honduras, piensen en el Oriente Medio. Todos sabemos que, si bien sigue siendo el número uno, Estados Unidos ha visto disminuir su capacidad para determinar lo que ocurre en América Latina y el mundo (Kevin Casas-Zamora, 2010).

Haciendo un balance de 2009, Peter Hakim, del Inter American Dialogue, considera que “no ha sido un buen año para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina”, concluyendo que “la agenda latinoamericana de Obama no será nada fácil en 2010”. La evolución de la situación en Honduras “demostró lo difícil que es para los Estados Unidos conducir abordajes multilaterales para una América Latina políticamente dividida”. Además de reconocer el presidente electo, “Washington debe también trabajar con la OEA y otros gobiernos para encontrar una fórmula mejor de defender la democracia colectivamente”. Retomar la perspectiva de cooperación exige calibrar las relaciones estremecidas con socios como Brasil, actuar con equilibrio frente a Venezuela, en que la “confrontación con el presidente Chávez es contraproducente, aunque los Estados Unidos no pueden ignorar las violaciones de Chávez a la democracia,

intervenciones en otros países y crecientes vínculos con Irán”, y dar sostenibilidad al “progreso hacia la reaproximación de Estados Unidos con Cuba” (Hakim, 2010).

Frente a los descaminos de las relaciones con la región apuntados en los diferentes análisis, la rápida y maciza movilización militar llevada a cabo por la administración Obama en respuesta a la catástrofe haitiana ocasionada por el terremoto de 12 de enero de 2010 tiende a ser vista como una oportunidad para la recuperación de la imagen y presencia de la política exterior del país.

Para analistas de la Heritage Foundation, la catástrofe generó un vacío de liderazgo en la región afectada que urge ser ocupado con el despliegue de capacidades estadounidenses de asistencia militar y civil, ya que “Cuba y Venezuela, ya han intentado minimizar la influencia de EE.UU. en la región, es probable que aprovechen esta oportunidad para mejorar su visibilidad e influencia en un país que ya está luchando contra las drogas y la corrupción” (Walser y Roberts, 2010).

Thomas Donnelly, del American Enterprise Institute, y William Kristol, director de la revista *The Weekly Standard*, dan su apoyo a las acciones de Obama, enumerando argumentos geopolíticos similares: “Con una transición que se avecina en Cuba y desafíos de Venezuela, entre otros, en América Central, hay una razón política para ser —y ser visto como— un buen y fuerte vecino”. Ironizando las diferencias atribuidas a la actual administración con respecto a la anterior en las formas del uso del poder (Ayerbe, 2009), aprovechan para valorizar el papel estratégico de las Fuerzas Armadas: “Más de que apenas ‘poder duro’, ‘poder blando’ o ‘poder inteligente’, nuestras capacidades militares son las herramientas para la acción. Es bueno tenerlas y sería mejor tener lo suficiente, ahora y en el futuro” (Donnelly y Kristol, 2010).

En la perspectiva de analistas del Center for American Progress, la dimensión militar debe ceder espacio para el Departamento de Estado, a través de la USAID’s Office of Foreign Disaster Assistance, mejor preparada para responder a los desafíos humanitarios, dada su antigua presencia en el país y su mayor conocimiento de las necesidades de la población más afectada. Citando como ejemplo encuestas posteriores al terremoto de 2005 en Paquistán, en que la USAID tuvo una importante actuación, Andrew Sweet y Rudy de

León destacan que el

el apoyo a Osama bin Laden se redujo de manera significativa, la oposición a las tácticas terroristas aumentó, y por primera vez desde el 11 de Septiembre de 2001, más paquistaníes fueron favorables a los Estados Unidos que desfavorables ... El punto no es que Estados Unidos debe proporcionar la asistencia humanitaria para ganar amigos. Lo que es crucial para entender es que los valores estadounidenses tienen efectos positivos de largo alcance (Sweet y De Leon, 2010).

Daniel Kaufman, de la Brookings Institution, coloca en destaque la dimensión multilateral de la ayuda internacional, dadas las peculiaridades del caso haitiano. Si bien no pueda ser considerado un Estado Fallido como Somalia, su capacidad para enfrentar las consecuencias de la catástrofe no se compara con Indonesia, que estuvo al frente en la recuperación post Tsunami. En ese contexto,

aunque políticamente correctas, las sugerencias de que la comunidad internacional sólo juega un “papel de apoyo”, canalizando fondos de socorro y recuperación a través del gobierno haitiano, que “está a la cabeza”, es probable que sea poco realista y contraproducente ... Por lo tanto, la comunidad internacional tendrá que involucrarse mucho más de lo habitual, por un período más largo ... Puede ser contraproducente para un país como los EE.UU. hacerse cargo de las actividades de socorro y reconstrucción (Kaufman, Daniel, 2010).

6. Consideraciones finales

Las preocupaciones y recomendaciones expresadas con relación a Honduras y Haití condensan los abordajes sobre las relaciones con América Latina presentados a lo largo del capítulo, en que se perciben tres perspectivas: 1) *conservadora*, preocupada en resaltar la importancia del poder estadounidense como instrumento capaz de encuadrar a sus adversarios y enemigos, próxima al Partido Republicano (Heritage Foundation, American Enterprise Institute); 2) *moderada*, preocupada en resaltar la utilización del poder de atracción de los valores nacionales, próxima al Partido Demócrata (Brookings, Center for American Progress); 3) *comprensiva*, preocupada en presentar, independientemente del partido en el poder, la adecuación de sentido

entre los desafíos colocados por la región, los intereses nacionales y las políticas a seguir (Center for Strategic and International Studies, Inter American Dialogue y Rand Corporation).

En el ámbito estructural, existe una línea de coherencia común de los diferentes *think tanks* en presentar la economía de mercado y la democracia representativa como grandes pilares de la convergencia de América Latina con el norte del hemisferio. Sin embargo, esto no se traduce en propuestas de programas de amplio espectro, como fue en su momento la Alianza para el Progreso (Ayerbe, 2002).

A partir de un optimismo inicial con el proceso de liberalización política y económica de los años 1980-90, las crisis en Argentina, Bolivia y Ecuador, paralelamente al fortalecimiento político de los críticos del Consenso de Washington, generan incertidumbre sobre los sucesos y pendencias del neoliberalismo. Con excepción del Center for American Progress, que apunta la pérdida de vigencia del Consenso de Washington, existe coincidencia entre *conservadores* y *moderados* en descartar la vinculación entre el origen de los problemas y las reformas liberalizantes. Las fallas se dieron en la aplicación, ya sea por errores cometidos, o porque quedaron incompletas, por eso no se trata de cambiar el rumbo emprendido, sino de profundizarlo, sensibilizando al gobierno de los Estados Unidos respecto a la necesidad de dar más atención a la región, que en los últimos años quedó aún más desplazada del centro de su agenda internacional.

La ola sucesiva de gobiernos originarios de la izquierda, aunque de matices diferenciados, enciende el estado de alerta, sin que ello signifique un acuerdo general sobre las dimensiones y consecuencias de las nuevas amenazas. Se perciben algunos disensos, cuyo peso mayor adjudicamos a imperativos de naturaleza ideológica. En la perspectiva *conservadora*, los Estados Unidos deben estar atentos para el surgimiento de un izquierdismo capaz de reinventar sus tradiciones de antiamericanismo, estatismo y rechazo a la economía de mercado, lo que exige un mayor compromiso en el apoyo a aliados, como los presidentes de México y Colombia, y el encuadramiento de enemigos como Chávez.

Del lado *moderado*, se descartan amenazas sistémicas originadas en las nuevas fuerzas de la izquierda que gobiernan importantes países de la región. Lo que se espera es que el gobierno de los Estados Unidos

trabaje junto en la construcción de acciones de combate a la pobreza y la exclusión social, sin que esto redunde en propuestas de grandes programas de ayuda al desarrollo.

Diferentemente de los *conservadores*, que apoyan las políticas de Bush para Cuba, en el campo *moderado*, la normalización de las relaciones bilaterales es un objetivo común, con diferencias sobre las iniciativas unilaterales que cabrían a Estados Unidos. El fin del embargo no es una de las condiciones colocadas en pauta por la Brookings Institution, diferentemente del Center for American Progress.

La evolución de la coyuntura regional irá mostrando los matices cada vez más acentuados que diferencian la postura de los gobiernos de izquierda con relación a Estados Unidos y a las reformas liberales. En esos dos aspectos, los países alineados en torno del Alba pasan a ser el eje a combatir. Derrotar el “neopopulismo” liderado por Chávez se torna un objetivo común, aunque varíen substancialmente las recomendaciones, desde la inclusión de Venezuela entre los países patrocinadores del terrorismo, hasta su aislamiento a través de la construcción de alianzas regionales cada vez más amplias.

En la perspectiva *comprensiva*, los desafíos colocados por Cuba y Venezuela son dimensionados en su capacidad real y potencial de colocar en riesgo la gobernabilidad regional. En el primer caso, el problema es el desgaste que la continuidad de la política estadounidense implica en su imagen y aislamiento con relación al resto de los países del hemisferio. Con respecto a Venezuela, aunque se critique la promoción de la revolución bolivariana, la amenaza a la seguridad nacional es relativizada, contabilizando la distancia entre el discurso, las acciones y el alcance real de su influencia, sugiriendo una postura equilibrada.

Las diferencias expresas en las perspectivas *conservadora*, *moderada* y *comprensiva* dicen respecto a los medios, y no a los fines de la política exterior, contemplando diversas percepciones de amenazas, definición de prioridades y proposición de políticas en la resolución de problemas. No obstante, en todos los casos las prescripciones tienen un alcance bastante circunscrito, inversamente proporcional a la cantidad y complejidad de los desafíos detectados. Prestar atención a América Latina es importante, pero no urgente, a no ser cuando surgen situaciones inesperadas, como la crisis en Honduras o el terremoto en Haití.

En esos momentos, afloran las preocupaciones sobre los descaminos de las relaciones con la región y sus consecuencias en términos de pérdida de influencia y fortalecimiento de alternativas “condenables”, precipitando el debate sobre las respuestas inmediatas y las acciones permanentes. Cuando la crisis encuentra una salida dentro del campo de lo aceptable para Estados Unidos, como en el caso de Honduras, o de lo previsible, en el caso de Haití, se restablece la normalidad.

Como respuesta a ese déficit de atención, numerosas voces locales reivindican una mirada directa y especial del “gran hermano” del norte. No hay dudas de que en el pasado hubo momentos de real protagonismo para gobiernos que asumieron alineamientos (o no alineamientos) en las batallas de la Guerra Fría. Sin embargo, más allá del lamento de los que se sienten huérfanos de aquel contexto, la invisibilidad del capítulo latinoamericano en las prioridades de la política externa de los Estados Unidos también representa para la región una oportunidad de ampliación de márgenes de autonomía, conforme alertan, con preocupación, algunos de los estudios analizados. En política, no existen espacios vacíos.

Bibliografía

- Ayerbe, Luis Fernando (2002). *Los Estados Unidos y la América Latina: la construcción de la hegemonía*. La Habana: Casa de las Américas.
- Ayerbe, Luis Fernando (2009). Bush e Obama —estratégias e concepções do uso do poder na América Latina. São Paulo, *Revista Política Externa* Vol. 18 N° 2 Set/Out/Nov. (http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=45).
- Brookings Institution (2008). *Rethinking U.S. – Latin American Relations*, November 24 (http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/1124_latina_america_partnership/1124_latina_america_partnership.pdf).
- Donnelly, Thomas y Kristol, William (2010). *The Shores of Port-au-Prince* American Enterprise Institute Articles & Commentary, January 25 (<http://www.aei.org/article/101541>).
- Casas-Zamora, Kevin (2010). *No Victory for Democracy in Honduras*, Brookings Institution, January 6 (http://www.brookings.edu/opinions/2009/1201_honduras_casaszamora.aspx).

- Crane, Keith Et. Al. (2009). Imported Oil and U.S. National Security (RAND Corporation: Santa Monica).
- Falcoff, Mark (2002). Two Latin Americas? *Latin America Outlook*, American Enterprise Institute, 1 de Noviembre. (<http://www.aei.org/outlook/14404>).
- Falcoff, Mark (2003a). The Return of the U.S. Attention Deficit toward Latin America. *Latin America Outlook*, American Enterprise Institute, April 1. (<http://www.aei.org/outlook/16796>)
- Falcoff, Mark (2003b). Brazil's Lula Tackles One Huge Challenge, but Others Loom. *Latin America Outlook*, American Enterprise Institute, August 25. (<http://www.aei.org/outlook/19071>)
- Falcoff, Mark (2003c). Venezuela Raising the Stakes. *Latin America Outlook*, American Enterprise Institute, November 1. (http://www.aei.org/publications/pubID.19360/pub_detail.asp).
- Gingrich, (2009). An Undemocratic Tide in the Americas, Articles & Commentary, American Enterprise Institute, September 25 (<http://www.aei.org/article/101069>).
- Graham, Carol y Sukhtankar, Sandip (2002). Is Economic Crisis Reducing Support for Markets and Democracy in Latin America? Some Evidence from the Economic of Happiness. *Working Paper*, The Brookings Institution (Washington D.C.), CSED N° November 30 (<http://www.brookings.edu/ES/dynamics/papers/crisis/crisis.pdf>).
- Hakim, Peter (2010). The Obama Administration: A Difficult Year in Latin America. *El Universal (Mexico)*, January 7 (<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2223>).
- IAD (Inter-American Dialogue) (2005). Agenda for the Americas. Policy Report 2005. (Washington D.C.) (http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/agenda_2005.pdf).
- Johnson, Stephen (2003a). Why the U.S. Must Re-Engage In Latin America, *The Heritage Foundation Backgrounder* (Washington D.C.) #1694, October 3 (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg1694.cfm>).

- Johnson, Stephen (2003b). Is Neoliberalism Dead In Latin America?, *The Heritage Foundation WebMemo* (Washington D.C.) #332 September 4 (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm332.cfm>).
- Johnson, Stephen (2003c). “Tough Love” Needed for Americas Summit and Beyond. *The Heritage Foundation WebMemo* (Washington D.C.) #387, December 29 (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm387.cfm>).
- Johnson, Stephen (2006). Is Hugo Chávez a threat? *Heritage Lecture #938*, May 1 (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/hl938.cfm>).
- Johnson, Stephen Cohen, Ariel (2004). Minimizing Mischief in Venezuela, Stabilizing the U.S. Oil Supply. *The Heritage Foundation Background-er* (Washington D.C.) N° 1787, August 12 (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg1787.cfm>).
- Kaufman, Daniel (2010). Beyond Emergency Relief for Haiti: The Challenge of Effective Development Assistance. The Brookings Institution, January 21 (http://www.brookings.edu/opinions/2010/0119_haiti_kaufmann.aspx).
- McCain, John (2008). McCain’s Speech on Cuban Independence Day, May 20 (<http://www.cfr.org/publication/16308/>).
- Miller, Stephanie (2009). Help for Hondurans After Their Election, December 9 (http://www.americanprogress.org/issues/2009/12/honduras_elections.html).
- Noriega, Roger (2004). Report to the President by the Commission for Assistance to a free Cuba, Washington, DC, May 6 (<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/32272.htm>).
- Noriega, Roger (2005). The Summit of the Americas. Rescuing the Reform Agenda. American Enterprise Institute, October 27 (http://www.aei.org/publications/pubID.23385.filter.all/pub_detail.asp).
- Noriega, Roger (2007). Struggle for the Future The Poison of Populism and Democracy’s Cure. AEI OUTLOOK SERIES, December (<http://www.aei.org/outlook/25225>).
- Noriega, Roger (2008). United States Foreign Policy and Strategic Dimensions. American Enterprise Institute Papers & Studies, September 29 (<http://www.aei.org/paper/28742>).

- Noriega, Roger (2009). What Issues Will Drive U.S.-Latin American Relations Next Year? Articles & Commentary, American Enterprise Institute, December 24 (<http://www.aei.org/article/101475>).
- Obama, Barak (2008). Renewing U.S. Leadership in the Americas, May 23 (<http://www.procon.org/sourcefiles/Obama20080523.pdf>).
- Prillaman, William C. (2003). Crime, Democracy, and Development in Latin America. *CSIS Policy Paper on the Americas* (Washington D. C.) Vol. XIV, June 6 ([http://csis.org/files/media/csis/pubs/ppcrime_democracy_inlatinamerica\[1\].pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/ppcrime_democracy_inlatinamerica[1].pdf)).
- Rabasa, Angel (2000). Challenges in Latin America Confronting the Next Administration, en Carlucci, Frank et. Al. 2000 *Bipartisan Report to the President Elect on Foreign Policy and National Security* (Santa Monica: Rand Corporation). (http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1306.1/MR1306.1.sec3.pdf).
- Restrepo, Daniel (2007). The United States & Latin America: After “The Washington Consensus”, Center for American Progress, September 27 (http://www.americanprogress.org/issues/2007/10/restrepo_presentation.html).
- Restrepo, Daniel (2008). Fidel Castro Resigns, End of an Era Creates Opportunity for Change, February 19 (http://www.americanprogress.org/issues/2008/02/castro_resigns.html).
- Shannon, Thomas A. (2009). A Discussion on the Summit of the Americas. *Inter-American Dialogue Washington, DC.* , March 12 (<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2009/120328.htm>).
- Shifter, Michael (2006). “Latinoamérica: Más que un giro a la izquierda”. *La Opinión* (Los Angeles), January 1 (http://www.thedialogue.org/publications/oped/jan06/shifter_0101.asp).
- Sweet, Andrew y De Leon, Rudy (2010). *Haiti’s Changing Tide: A Sustainable Security Case Study*. Center for American Progress, January 14 (http://www.americanprogress.org/issues/2010/01/helping_haiti.html).
- Walzer, Ray (2008). Chávez, Venezuela, and Russia: A New Cuban Missile Crisis? WebMemo No. 2064, Heritage Foundation, September 15 (http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/upload/wm_2064.pdf).

- Walzer, Ray (2009a). The Fifth Summit of the Americas: Return of the Good Neighbor Policy?, Web Memo N° 2401, April 21 (www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm2401.cfm).
- Walzer, Ray (2009b). Cuba in the OAS: Communist Fox in the Democratic Hen House? Web Memo N° 2469, June 5 (www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm2469.cfm).
- Walzer, Ray (2010). State Sponsors of Terrorism: Time to Add Venezuela to the List. The Heritage Foundation *Backgrounders* #2362, January 20 (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg2362.cfm>).
- Walser, Ray, Roberts, James and Ortega, Israel (2009). U.S. Should Endorse Honduras Elections Results, The Heritage Foundation, November 30 (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm2711.cfm>).
- Walser, Ray e Roberts, James (2010). American Leadership Necessary to Assist Haiti After Devastating Earthquake, WebMemo No. 2754, Heritage Foundation, January 13 (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm2754.cfm>).
- Weintraub, Sidney (2008). What Can the Western Hemisphere Expect from Obama and McCain? Issues on International Political Economy N° 105. Center For Strategic and International Studies, September (<http://www.csis.org/media/csis/pubs/issues200809.pdf>).