



---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

## **Obama y América Latina: ¿Hacia una nueva relación?**

Escriben en este número:

Luis Fernando Ayerbe; Anne Gillman; Eric Hershberg;  
Jorge Mario Sánchez Egozcue; Raúl Benítez Manaut;  
Luis Guillermo Solís Rivera; Gilberto M. A. Rodrigues;  
Mercedes Hoffay; Rodrigo Noriega;  
Ricardo Arredondo y Andrés Serbin

EDICION ESPECIAL

---

# 31

---

ENERO-JUNIO 2010 / AÑO 15

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente

el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 70 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: [www.cries.org](http://www.cries.org)

---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

EDICION ESPECIAL

---

# 31

---

ENERO-JUNIO 2010 / AÑO 15



Editorial CRIES



Icaria Editorial



**PENSAMIENTO  
PROPIO**

ENERO-JUNIO 2010 / AÑO 15

Director: Andrés Serbin  
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri  
Diseño Gráfico: Laura Toso - [www.imagentres.com](http://www.imagentres.com) ISSN: 1016-9628

**Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors**

Dr. Andrés Serbin (Presidente)  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos  
(INVESP)  
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)  
[aserbin@cries.org](mailto:aserbin@cries.org)

Rafael Colmenares  
Ecofondo, Colombia  
[rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es](mailto:rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es)

Dra. Jessica Byron  
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic  
Studies (SALISES), Jamaica  
[jbyron@kasnet.com](mailto:jbyron@kasnet.com)

Dr. Luis Ayerbe  
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil  
[layerbe@fclar.unesp.br](mailto:layerbe@fclar.unesp.br)

Dra. Carmen Rosa De León  
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible  
(IEPADES), Guatemala  
[crdeleon@iepades.org.gt](mailto:crdeleon@iepades.org.gt)

Dr. Pavel Isa Contreras  
Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA),  
República Dominicana  
[pavel.isa@aster.com.do](mailto:pavel.isa@aster.com.do)

Ms. Armando Fernández  
Coordinador Programa Caribe Fundación Antonio Núñez  
Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba  
[funapro@cubarte.cult.cu](mailto:funapro@cubarte.cult.cu)

Dr. Gilberto Rodrigues \*  
GAPCon/UniSantos, Brasil  
[professor@gilberto.adv.br](mailto:professor@gilberto.adv.br)

MSc. Daniel Matul \*  
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica  
[danmatul@yahoo.com](mailto:danmatul@yahoo.com)

\* Ad referendum de la Asamblea General

**PENSAMIENTO PROPIO**

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351

[info@cries.org](mailto:info@cries.org) - [www.cries.org](http://www.cries.org)

## Membresía de CRIES / CRIES Members

### Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)  
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael  
Foro Social por la Transparencia (FST)

### Bolivia

Acción Andina

### Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes  
Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).  
Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEE), UNESP.  
Instituto Nacional de Ciência y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INEU)  
Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Thiago Dantas de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP.

### Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)  
Women & Development Unit (WAND)

### Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

### Colombia

ECOFONDO  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
(IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)  
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) \*  
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla

### Costa Rica

Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)  
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)  
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas  
(IICE-Universidad de Costa Rica)

### Cuba

Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana  
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad de La Habana  
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana  
Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana.  
Centro de Estudios sobre América (CEA)  
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)  
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)  
Centro Félix Varela (CFV)  
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello  
Centro de Investigaciones de Economía Internacional  
(CIEI-Universidad de La Habana)  
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre  
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

### El Salvador

FUNSAI PRODESE  
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)

### Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)  
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)  
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala  
Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ)

### Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales pour le Développement (CRESFED)  
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

### Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)  
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)  
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

### Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)  
Latin American - Caribbean Centre (LACC – University of the West Indies, Mona)  
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies  
(SALISES-University of the West Indies)

### México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)  
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)  
Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)  
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de Guadalajara)  
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)  
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

### Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos  
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)  
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)  
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP) de Nicaragua  
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

### Panamá

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)  
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)  
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

### Puerto Rico

Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

### República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)  
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)  
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)  
FLACSO - República Dominicana

### Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)  
Institute of International Relations, University of the West Indies WINAD\*

### Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)  
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela)  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

### Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC), Secretaría General, Argentina  
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)  
International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)  
Instituto de Estudios para África y América Latina (IEPALA), España.  
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe  
Reintegración

## **Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board**

Gabriel Aguilera  
IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe  
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Raúl Benítez Manaut  
CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México.

Adrián Bonilla  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),  
Ecuador

Philip Brenner  
American University (Washington, DC)

Clovis Brigagao  
Universidad Cândid Mendes, Brasil

Anthony Bryan  
Dante B. Fascell Center, University of Miami, USA

Rut Diamint  
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan  
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies  
(SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal  
Department of Sociology,  
Temple University, USA

Armando Fernández  
Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre  
/ La Habana, Cuba

Norman Girvan  
Institute of International Relations, University of the West Indies,  
Trinidad y Tobago

Wolf Grabendorff  
Friederich Ebert Stiftung

Alfredo Guerra-Borges  
Instituto de Investigaciones Económicas,  
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel  
The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández  
Revista Temas, Cuba

Eric Hershberg  
American University, USA

Richard Hillman  
John Fisher College, Rochester, USA

Grace Jaramillo  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador

David Lewis  
Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merkx  
Duke University, USA

Manuela Mesa  
Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid

Verónica Paz Milet  
Universidad de Chile

Gert Oostindie  
Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands

Carlos Quenan  
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Socorro Ramírez  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),  
Universidad Nacional de Colombia

Carlos Romero  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

José Antonio Sanahuja  
Universidad Complutense

Carlos Sojo  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),  
Costa Rica

Luis Guillermo Solís  
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Panamá

Heinz Sonntag  
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Diana Tussie  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),  
Argentina

José Manuel Ugarte  
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Daniel Van Eeuwen  
CREALC, Université d'Aix-en-Provence, France

Tullo Vigevani  
Universidad Estadual Paulista (UNESP)

Judith Wedderburn  
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

# Indice / Contents

---



## **MENSAJE DEL DIRECTOR/ MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7**

## **INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS**

Obama y América Latina y el Caribe: A más de un año después  
ANDRÉS SERBIN / 11

El ideario neoconservador en la política exterior de Estados Unidos.  
Presencia y permanencia  
LUIS FERNANDO AYERBE / 51

Colombia Policy Under the Obama Administration:  
Sustaining an Inherited Paradigm  
ANNE GILLMAN AND ERIC HERSHBERG / 77

El conflicto Cuba/Estados Unidos: Nuevas realidades vs. viejas recetas.  
Los límites del cambio  
JORGE MARIO SÁNCHEZ EGOZCUE / 103

La seguridad de México: Migración, inseguridad pública y crimen organizado  
RAÚL BENÍTEZ MANAUT / 131

Obama: ¿Nuevos o viejos paradigmas en la relación  
Estados Unidos-América Central?  
LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA / 151

## **COMENTARIOS / COMMENTS**

Brasil e EUA, a caminho de uma nova aliança não escrita?  
GILBERTO M. A. RODRIGUES / 171

UNASUR ¿Un interlocutor autorizado con Estados Unidos?  
MERCEDES HOFFAY / 191

Panamá en tiempos de Obama  
RODRIGO NORIEGA / 205

Obama y el derecho internacional  
RICARDO ARREDONDO / 219

**RESEÑAS / BOOK REVIEW**

De Clinton a Obama: Políticas dos Estados Unidos para América Latina  
LUIZA RODRIGUES MATEO / 237

**PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 241**

**REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 255**

**COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 261**

**NORMATIVAS / NORMATIVES / 265**

En portada / Cover: Uno de los primeros testimonios gráficos del enfrentamiento entre los habitantes de la Quebrada de Humahuaca y los conquistadores españoles. Petroglifos de la Quebrada de Sapaua. Provincia de Jujuy, República Argentina.



Apreciad@s amig@s:

Desde su fundación, entendemos que la misión de esta revista es proporcionar a nuestros lectores —tanto a especialistas y académicos, como a los activistas de diversas redes y organizaciones ciudadanas, un conjunto de análisis y estudios en profundidad que reflejan, desde una perspectiva diversa y plural, las investigaciones y aportes más recientes sobre temas relevantes de la agenda política, social, económica, ambiental y cultural de nuestra región. Asimismo, entendemos que, en función de los cambios y transformaciones que atraviesan América Latina y el Caribe en la actualidad, nuestra revista, como su nombre lo refleja, debe mantenerse no sólo actualizada en relación a estos temas, sino que también debe distinguirse por su flexibilidad y su capacidad de adaptación para generar, desde nuestra realidad, una reflexión de alta calidad sobre la base de investigaciones y análisis bien sustentados.

En función de estos propósitos y en continuidad con algunos cambios que hemos estado introduciendo en la publicación de la revista, iniciados, entre otros pasos, con el número temático sobre Impactos de la crisis financiera global y el nuevo escenario político de América

Latina y el Caribe: una nueva agenda hemisférica, hemos considerado la necesidad de preparar un número especial, con artículos de investigación y análisis, y con comentarios fundamentados, sobre un tema de particular relevancia en la coyuntura regional actual, que contribuye a ampliar el debate iniciado en el número anterior. Es en este marco, que la presente edición de Pensamiento Propio ha sido concebida como un número especial sobre La política del presidente Barack Obama hacia América Latina, con especial referencia a los continuidades y los cambios de esta política en relación a la presidencia de George W. Bush y a las transformaciones actualmente en curso en la región. Para cumplir con este objetivo, hemos un invitado a un selecto número de especialistas latinoamericanos y estadounidenses, algunos de los cuales son destacados miembros de nuestro Consejo Editorial, a contribuir con sus aportes sobre el tema. Consecuentemente, en la sección **Investigación y Análisis**, contrariamente a la política habitual de la revista, hemos incluido un artículo de mi autoría que ubica el debate en función de un balance de la política latinoamericana de Obama a más de un año de su elección como Presidente de los Estados Unidos y que sirve de introducción a la sección, junto a un artículo sobre la persistencia y permanencia de concepciones neoconservadoras en la política de los Estados Unidos, preparado por el profesor Luis Fernando Ayerbe de la UNESP; un análisis de la política de Obama hacia Colombia preparado por los profesores estadounidenses Anne Gillman y Eric Hershberg; una evaluación del estado de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba en la nueva coyuntura regional a cargo del investigador cubano Jorge Mario Sánchez Egozcue; una contribución detallada sobre la migración, la inseguridad pública y el crimen organizado en México del profesor Raúl Benítez Manaut, de la UNAM, referencia temática obligada para comprender los alcances de las relaciones contemporáneas entre este país y los Estados Unidos; y una evaluación de las relaciones entre Centroamérica y la nueva administración estadounidense, a cargo del profesor Luis Guillermo Solís, de la Universidad de Costa Rica. Para complementar estos artículos de la primera sección, hemos incorporado en la sección de **Comentarios**, una serie de análisis menos extensos, pero no por ello menos detallados y sólidos, sobre Brasil y los Estados Unidos, a cargo del profesor Gilberto M. A. Rodrigues de UNISANTOS; sobre las expectativas que abre la relación entre la administración Obama y la UNASUR, como así también de la recientemente creada Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC) prepa-

rada por la investigadora de CRIES Mercedes Hoffay; sobre la relación entre Panamá y la nueva administración estadounidense escrita por el investigador Rodrigo Noriega del CIDES de la Fundación Ciudad del Saber de Panamá; y sobre Obama y el derecho internacional, con especial énfasis en el uso de la fuerza, a cargo del profesor Ricardo Arredondo de la UBA. A todos ellos, amigos y miembros de CRIES quiero extenderles un agradecimiento especial, como así también a los distinguidos investigadores que se incorporan en este número a nuestro Consejo Editorial.

Como es habitual, estos análisis y comentarios sobre una temática de particular relevancia para la comprensión de la dinámica contemporánea de nuestra región, han sido complementados con una reseña de libros vinculados al tema, y la actualización de la sección de **Pulso Bibliográfico** y de **Revista de Revistas** que constituyen secciones permanentes de nuestra revista orientadas a mantener informados a nuestros lectores sobre los recientes aportes en la literatura de especialistas y de activistas sobre América Latina y el Caribe.

Finalmente, dado que mis puntos de vista al respecto de este tema están expresados en el artículo introductorio a este número, en esta ocasión, no me extiendo en este mensaje en mayores consideraciones al respecto y dejo en sus manos la lectura de esta edición especial de Pensamiento Propio.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin





# Obama y América Latina y el Caribe: A más de un año después

Andrés Serbin

## 1. El legado de George W. Bush

Al asumir Barack Obama la presidencia de los Estados Unidos en enero de 2009, sobre las relaciones estadounidenses con los países del hemisferio, incluida Canadá, pesaba un legado ominoso de los previos 8 años de la administración de George W. Bush. A la vez, la situación del hemisferio había cambiado en la década precedente de una manera significativa, y el nuevo presidente se enfrentaba, entre otros temas de su agenda, con una región cuya fisonomía se había transformado drásticamente desde finales de la década del noventa, en un contexto mundial donde los desafíos de un mundo complejo, diversificado y crecientemente multipolar había puesto en cuestión la hegemonía estadounidense, y donde una crisis financiera sin precedentes, originada en su propio país, había afectado al conjunto del sistema internacional<sup>1</sup>.

En este contexto, no hay duda de que la elección del Presidente Obama abría la posibilidad de un nuevo enfoque de los Estados Unidos en las relaciones hemisféricas y, en particular en las relaciones con América Latina y el Caribe. Sin embargo, las posibilidades de que la política hemisférica de los Estados Unidos cambiase estaban constreñidas, desde el primero momento, tanto por la crisis económica global y la urgencia de atender prioridades domésticas e internacionales, como por el legado recibido de la administración anterior, signado en la región por la desconfianza hacia Washington y las ambivalencias y contradicciones evidenciadas por los Estados Unidos en el ámbito hemisférico<sup>2</sup>.

Si bien con el fin de la Guerra Fría, América Latina y el Caribe habían dejado de tener una importancia estratégica para los Estados Unidos, de hecho, las relaciones hemisféricas fueron dramáticamente afectadas por las secuelas del 11 de septiembre de 2001 (S-11) y la subsiguiente política estadounidense de la “guerra contra el terrorismo”, caracterizada por el unilateralismo y el relegamiento de muchas normas y valores internacionales que habían constituido la base de la relación entre los Estados Unidos y el resto de los países del hemisferio. Por un lado, si bien la guerra en Afganistán, inmediatamente después de los atentados del S-11 recibió múltiples apoyos de diferentes países, la guerra y la invasión a Irak, sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>3</sup>, encontró un repudio generalizado, con contadas excepciones, entre los gobiernos de América Latina y el Caribe. Las posteriores violaciones a los derechos humanos puestos de manifiesto con la detención sin juicio de prisioneros en la base de Guantánamo, los vuelos clandestinos de traslado de sospechosos y las torturas y abusos revelados en la prisión de Abu Graib por parte de personal militar estadounidense, para mencionar solo los más relevantes, pusieron en cuestión no sólo la legalidad de estos hechos, sino los alcances del respeto, por parte de los Estados Unidos, a los valores asociados con la democracia, con los derechos humanos y con la vigencia del derecho internacional. En esencia, en esta etapa, la priorización de los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos puso en suspenso todo discurso previo por parte de los gobiernos de este país sobre la necesidad de impulsar el multilateralismo en el sistema internacional, promover la democracia y los derechos humanos, en particular en el ámbito hemisférico, e imponer la vigencia de las normas del derecho internacional como parte del proceso de gobernanza global.

Por otra parte, si el fin de la Guerra Fría contribuyó a que los Estados Unidos prestaran menor interés a la región, bajo las dos presidencias de George W. Bush, América Latina y el Caribe pasaron a ocupar un lugar muy secundario en la política exterior estadounidense que se caracterizó, en este período, por una manifiesta ausencia de coherencia<sup>4</sup>. De hecho, un analista señala dos etapas en la política hemisférica de Bush, la primera del 2000 al 2004, que implicó una ruptura con la política hemisférica de las administraciones anteriores, tanto la de su padre como la de Bill Clinton y, parcialmente, con la de Ronald Reagan, a partir de una visión diferente del sistema internacional y del rol que los Estados Unidos debían asumir en él, que antecede inclusive a los ataques del 11 de septiembre, y que afirma “un viraje hacia un mundialismo triunfalista de raíz unipolar, obsesionado con los asuntos de seguridad”<sup>5</sup>, y la segunda, impulsada en el período 2004-2008 con un cambio de su equipo diplomático, que implicó “una política mucho más consistente con las normas institucionalizadas de apoyo a la democracia en el marco de la OEA”<sup>6</sup>. Sin embargo, la tensión entre la ideología, el dogmatismo y el pragmatismo de la administración Bush, confirió, a lo largo de los dos períodos, un significativo grado de inconsistencia junto con una marcada ausencia de atención, hacia la región.

En este marco, pese a que George W. Bush, fue uno de los presidentes norteamericanos que visitó con más frecuencia América Latina, la percepción negativa de los Estados Unidos en la región y, especialmente, del mismo presidente, se incrementó de una manera sustancial durante la primera década del siglo XXI<sup>7</sup>. Esta percepción se asoció asimismo con una imagen de los Estados Unidos cada vez menos pendientes de los sucesos en la región y más focalizados en otras regiones y prioridades, que algunos analistas no dudaron de calificar de “negligencia benigna” y otros, de lisa y llana desatención, después de un historial previo durante el cual los Estados Unidos nunca dejaron de visualizar a América Latina y el Caribe como su “patio trasero” y un ámbito estratégico importante.

Estas características de la política hemisférica de los Estados Unidos durante la administración de George W. Bush, cada vez más volcados en su atención hacia otras regiones y hacia otras prioridades estratégicas, se articuló asimismo con los cambios en dos temas específicos

de la agenda hemisférica que invalidaron gran parte de los avances previos en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina y el Caribe.

Por un lado, la agenda de libre comercio vinculada a la promoción del ALCA, conjuntamente con los temas asociados de promoción de la democracia y de los derechos humanos impulsados en las Cumbres de las Américas, se fue diluyendo luego del fracaso de la IV Cumbre en Mar del Plata en noviembre de 2005, cuando los países del MERCOSUR y Venezuela pusieron prácticamente fin a esta iniciativa, en combinación con manifestaciones de un fuerte repudio, cuestionamiento y movilización social, en los cuales Chávez tuvo un destacado protagonismo<sup>8</sup>. Las secuelas de la Cumbre de Mar del Plata se pusieron de manifiesto no sólo en el contexto latinoamericano, sino también en la creciente dificultad, en el ámbito político doméstico, de la aprobación, por parte del Congreso estadounidense, de los acuerdos de libre comercio avanzados con Panamá y Colombia, principalmente por la resistencia de algunos representantes demócratas.

Por otra parte, la “guerra contra el terror” y los intereses de seguridad de los Estados Unidos no tuvieron asidero en una región que, pese a algunas versiones de la derecha estadounidense, no fue un espacio del que surgieran, se desarrollaran, se entrenaran y se consolidaran las células terroristas asociadas con Al Qaeda, ni desde donde podría desatarse una conflagración nuclear. De hecho, durante este período se hizo evidente el contraste en la identificación de amenazas y prioridades de seguridad por parte de los Estados Unidos, y la percepción sobre las mismas por parte de la mayoría de los países latinoamericanos<sup>9</sup>.

En suma, mientras que el potencial interés común entre los Estados Unidos y la región en torno a los temas de comercio, tomando en consideración que para la mayoría de los países de la región el país del Norte es el principal o el segundo socio comercial, quedaba relegado a un segundo plano, el tema de seguridad en los términos estadounidenses como principal tema de preocupación de los Estados Unidos (pero no necesariamente para los países latinoamericanos y caribeños), pasaba a ocupar un primer lugar en la agenda hemisférica de ese país.

A estos dos hechos se agregó, de una manera infamante en la percepción de los latinoamericanos, la construcción de un muro en la frontera con

México para impedir la llegada de inmigrantes ilegales, tanto de este país como de Centroamérica y de otras naciones de América Latina, hecho que no contribuyó a mejorar la imagen de los Estados Unidos y, en particular, del presidente George W. Bush, en la región.

En el contexto de estos elementos descollantes de la política estadounidense hacia la región, por su parte, América Latina y el Caribe habían sufrido cambios significativos en su geografía política, con la elección, en el marco de la consolidación de los sistemas democráticos y luego de largos años de postergación, de partidos, movimientos políticos y presidentes de orientación progresista o radicalmente de izquierda. Con algunas notables excepciones, en toda América Latina y el Caribe, y a través de procedimientos democráticos, emergieron una serie de gobiernos de centro-izquierda y de izquierda<sup>10</sup> cuya ideología y retórica no sólo se basaba en una crítica al “consenso de Washington” y a las reformas estructurales de la década precedente que, sin embargo, habían contribuido a estabilizar macro-económicamente a la mayoría de la región, sino también en un distanciamiento, cuando no un desafío y una oposición radical a todo rol de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, y en la inclusión y priorización, inclusive a nivel regional, de una agenda social que apuntaba a combatir la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. A su vez, un entorno internacional favorable para el incremento de los precios de los *commodities*, dio lugar, en la mayoría de los países de la región, a un crecimiento económico significativo que se articuló con políticas sociales más efectivas y contribuyó a reducir parcialmente los índices de pobreza y de desigualdad presentes en muchos de ellos<sup>11</sup>.

Tanto el conjunto de la “desatención” general de los Estados Unidos, su política de seguridad contra el terrorismo y la dilución de una agenda comercial común con los países latinoamericanos y caribeños, como la aparición de nuevos actores relevantes en el sistema internacional, ávidos de recursos naturales y, en particular, de ciertos recursos energéticos y alimenticios que abundan en América Latina y el Caribe, crearon las condiciones para una creciente diversificación de las relaciones internacionales de las naciones latinoamericanas y caribeñas. Como bien lo señalan algunos analistas, América Latina y el Caribe absorbieron el impacto de la globalización a través de una creciente percepción de la necesidad de diversificar sus relaciones económicas y comerciales

a nivel global, y de no limitarse al habitual triángulo atlántico de las relaciones y vínculos privilegiados, cuando no exclusivos, con los Estados Unidos y los países de Europa Occidental, que históricamente dominaron sus relaciones internacionales y sus respectivas políticas exteriores<sup>12</sup>. El resurgimiento de Rusia, la emergencia dramática de China (con crecientes vínculos económicos con la región) y de la India, y la aparición de nuevos actores relevantes en el sistema internacional, sin poner en cuestión la uni-polaridad estratégica de los Estados Unidos, dieron lugar, sin embargo, a una creciente percepción de que existía un mundo de socios comerciales y de interlocutores políticos más allá del eje atlántico, que configuraba un mundo multipolar y que exigía una especial consideración por parte de los países latinoamericanos y caribeños en un contexto en donde la atención de los Estados Unidos hacia la región y su importancia estratégica, habían disminuido. En este mundo multipolar, no sólo los países latinoamericanos del Pacífico empezaron a prestar una mayor atención a sus vecinos asiáticos, en el marco de la APEC, sino que el comercio de un número significativo de las naciones de América Latina y el Caribe con otras regiones, se intensificó y se amplió.

En suma, en este período la combinación de la falta de atención de los Estados Unidos hacia América Latina, y la emergencia de nuevos actores en un mundo multipolar, abrió las puertas para una mayor diversificación de las relaciones internacionales de los países de la región a costa de las tradicionalmente privilegiadas relaciones con los Estados Unidos. Si bien esta observación puede ser matizada de acuerdo a la cercanía geográfica y a la mayor o menor dependencia de los vínculos económicos de diferentes países latinoamericanos y caribeños con los Estados Unidos, en tanto se hizo más evidente en el caso de América del Sur que de México y del Caribe, en general marcó un significativo viraje en el cuadro de relaciones de América Latina y el Caribe hacia su mayor diversificación, con crecientes grados de autonomía con respecto al vecino del Norte.

Pero esta creciente autonomía y la percepción de un mundo multipolar que abría la posibilidad de diversificar sus relaciones internacionales y, especialmente económicas, con un nuevo conjunto de actores, también dio lugar a la aparición de aspiraciones y expectativas regionales y globales por parte de algunos países latinoamericanos. Como hemos

analizado en otro lugar<sup>13</sup>, los países que tradicionalmente lideraban a la región en el ámbito internacional como México y Argentina, fueron desplazados por el liderazgo, frecuentemente competitivo, en particular a nivel regional, de un Brasil con crecientes aspiraciones de actor global, y de una Venezuela munida de abundantes ingresos petroleros y de una aspiración a imponer el proyecto bolivariano en toda la región, bajo la égida de su presidente Hugo Chávez. Las tensiones y fricciones entre estos dos liderazgos, así fuere con alcances diferentes en el ámbito internacional, generó la emergencia de nuevos esquemas y espacios multilaterales a nivel regional, como la UNASUR (nacida de un viejo proyecto impulsado por Brasil primero como Área de Libre Comercio de Sudamérica y luego como Comunidad Sudamericana de Naciones), que aglutinó a todos los países de América del Sur en base al núcleo duro de MERCOSUR, y el ALBA (nacida primero como Alternativa Bolivariana de las Américas y enfrentada radicalmente al ALCA, y transformada luego de la desaparición de ésta en la Alianza Bolivariana de las Américas), promovida por Chávez en torno a coincidencias ideológicas y políticas con Cuba (primer socio del Tratado de Complementación Económica que originó el ALBA), con algunos países centroamericanos (Nicaragua y Honduras, éste último previo al golpe de estado de junio de 2009) y caribeños (desde Haití hasta Dominica y St. Vincent) y con la inclusión de Bolivia y Ecuador en América del Sur. Ambos esquemas excluyeron a los Estados Unidos.

Adicionalmente, ambos liderazgos, más allá de aspirar a un rol regional, impulsaron sus relaciones internacionales, en el marco multipolar y a nivel global, a una escala sin precedentes, con aspiraciones de convertirse en actores globales, y de abrirse espacios en ámbitos multilaterales como la OPEP, el G-20 o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través de diversos mecanismos, ya fuere por la vía de la diplomacia petrolera de Chávez, o mediante el recurso de una diplomacia más cauta y sostenida por parte de Brasil.

Estos cambios de la dinámica y del mapa geopolítico latinoamericano y caribeño, impulsaron el desarrollo de un multilateralismo latinoamericano con espacios propios como los ya mencionados y la reactivación de otros, de concertación política, como el Grupo Río, que excluyeron, sistemáticamente, a los Estados Unidos y que, inclusive llegaron a

poner en cuestión la validez y efectividad del sistema inter-americano encarnado en la Organización de Estados Americanos (OEA). En un vuelco sin precedentes, en mayo de 2005, se eligió como Secretario General de esta organización al socialista chileno José Miguel Insulza, un candidato que, por primera vez, no estuvo apoyado inicialmente por los Estados Unidos. De hecho, los Estados Unidos respaldaron primero a un candidato guatemalteco y luego al canciller mexicano en oposición a Insulza, antes de volcar su voto a éste ante la abrumadora mayoría de países latinoamericanos y caribeños que lo apoyaban<sup>14</sup>.

Este cuadro general, constituyó un legado decisivo para el gobierno del Presidente Obama, a partir de una política hemisférica ajustada aún a la agenda consolidada a partir de S-11, a nivel global, de la lucha contra el terrorismo, y de una creciente autonomía de los países de la región con respecto a los Estados Unidos, tanto en las prioridades asignadas a la agenda regional y hemisférica, con temas contrastantes a los de la agenda estadounidense, como en la multiplicación de espacios regionales de carácter multilateral con la exclusión de este país.

En este contexto, cuatro países de la región aparecían como los referentes claves de toda política futura de los Estados Unidos: México, por su proximidad, por los vínculos económicos establecidos durante la NAFTA, por la inmigración y por los crecientes problemas de la porosidad de su frontera, en particular en relación al narcotráfico y al crimen organizado; Brasil que, en el vacío geopolítico dejado por los Estados Unidos, emergía como la contraparte más importante en el ámbito de América del Sur y como un líder regional relevante, que, sin embargo, mantenía una serie de situaciones contenciosas en torno a los temas de comercio con sus vecinos; Venezuela, erigido en estridente crítico de los Estados Unidos con aspiraciones de impulsar un proyecto regional en torno a su versión del bolivarianismo, pero que mantenía una alta dependencia del mercado estadounidense para la exportación de sus productos petroleros; y Cuba, que pese a su reducido tamaño detentaba un destacado protagonismo internacional en el marco de las tensiones existentes entre ambos países y del embargo por parte de los Estados Unidos, con efectos importantes sobre la misma política doméstica de este país<sup>15</sup>.

## 2. La elección de Obama y la expectativa de un nuevo comienzo

La elección del demócrata Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos en las elecciones de noviembre de 2008, pese a las pocas referencias que como candidato hizo a América Latina y el Caribe, pareció marcar un nuevo comienzo en las relaciones hemisféricas y, en particular en la política exterior de los Estados Unidos hacia la región.

Antes de hacerse cargo de la presidencia de los EE.UU. el candidato recibió la visita del presidente mexicano Felipe Calderón y conversó telefónicamente con Lula da Silva y poco después de asumir recibió una visita oficial del mandatario brasileño. Por otra parte, entre sus primeras visitas al exterior, luego de asumir la presidencia, se contaron las realizadas a Canadá en febrero de 2009 y a México en abril del mismo año, seguidas a mediados de año por una Cumbre entre los tres países en la ciudad de Guadalajara que, aparentemente dio fin al acuerdo paralelo de promoción de la seguridad y de la prosperidad (SPP), que intentó complementar el Tratado de Comercio de América del Norte (TLCAN) en el marco de la guerra contra el terrorismo. Significativamente, si bien durante la campaña electoral, Obama sostuvo una posición cercana a los sindicatos y a los grupos ambientalistas estadounidenses y planteó la necesidad de una revisión del TLCAN, la visita a Canadá diluyó enteramente este planteamiento<sup>16</sup>, y la visita a México se centró en avanzar los temas de seguridad fronteriza y la llamada Iniciativa Mérida, de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, con la admisión, por parte de la nueva administración, de que la eclosión de estos problemas eran responsabilidad de ambas partes, a ambos lados de la frontera, ya que las armas y la posibilidad de lavado de dinero por parte de las organizaciones criminales provenían del lado estadounidense.

En líneas generales, pese a que los Estados Unidos estaban enfrentando la mayor crisis financiera desde la década del 30, y dos guerras simultáneas en Afganistán y en Irak, la elección de Obama despertó percepciones y expectativas positivas en la región, tanto por la imagen carismática personal del candidato —el primer afro-americano que llegaba a la presidencia en representación del Partido Demócrata, como por las posibilidades que ofrecía de revertir y modificar las políticas de

la administración anterior en el plano doméstico y, principalmente, en el plano hemisférico e internacional.

En este marco, el bautismo de Obama ante la región se produjo, en un marco multilateral, en la **V Cumbre de las Américas** convocada en Trinidad y Tobago en abril del 2009, donde el nuevo presidente debía reunirse por primera vez con los mandatarios de América Latina y el Caribe, y donde se anticipaba una fuerte presión, en particular por parte de Chávez y de sus aliados, para la eliminación del embargo a Cuba y la normalización de las relaciones con este país. Algunas señales positivas y anticipadas en función de este tema en particular ya habían sido emitidas por la nueva administración estadounidense con la eliminación de la suspensión del envío de remesas y de la prohibición de viajes de cubano-americanos a la isla, poco antes de la Cumbre. Pero los planteamientos de Obama en el marco de la misma, con una apelación al establecimiento del mutuo respeto entre las naciones soberanas del hemisferio, el impulso de un “*equal partnership*” y la disposición a escuchar y aprender, en vez de pontificar e imponer, por parte del novel presidente, diluyeron las posibilidades de una confrontación y posibilitaron que las simpatías iniciales frente a su victoria electoral, se acentuaran. El presidente estadounidense estrechó la mano de Chávez, aceptó su regalo del clásico anti-estadounidense Las venas abiertas de América Latina, atendió sin inmutarse a los discursos más radicales en contra de la política estadounidense en la región y se ganó a la mayoría de los mandatarios asistentes, pese a que Chávez y sus aliados se negaron, en un acto atípico, a firmar la declaración final de la Cumbre<sup>17</sup>. De hecho, ésta estuvo marcada por la promesa de Obama de impulsar un cambio radical en el estilo de las relaciones hemisféricas, con un mayor énfasis en el diálogo y la cooperación, como parte de un cambio de la política exterior en general orientada a promover la diplomacia, la cooperación y el multilateralismo, en el marco de un discurso que contrastaba marcadamente con la administración anterior<sup>18</sup>.

Como resultado, en los primeros meses de gobierno de Obama, la percepción positiva de los Estados Unidos y, en especial, del presidente estadounidense en América Latina y el Caribe, se incrementó de una forma destacada, como lo señaló una encuesta de Gallup realizada entre junio y septiembre de 2009<sup>19</sup>, y las expectativas de un viraje positivo y significativo en la política hemisférica de los Estados Unidos hacia la región se incrementaron exponencialmente.

Sin embargo, la luna de miel así iniciada duró poco.

### 3. Traspies y crisis sucesivas: la política hacia Cuba, el golpe de Honduras y las bases colombianas

No obstante la disposición del presidente de lograr una aprobación rápida por parte del Congreso de la designación del nuevo Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, el académico Arturo Valenzuela<sup>20</sup>, y del nuevo embajador ante Brasil, el ex Subsecretario de Asuntos Hemisféricos, Thomas Shannon, Obama encontró un escollo por parte de los representantes republicanos, que, en el marco de la crisis hondureña, demoraron estas asignaciones hasta noviembre y diciembre de 2009, respectivamente, dificultando el manejo de la política hemisférica y la interlocución con algunos países latinoamericanos que, como en el caso de Brasil, se habían convertido en interlocutores de fundamental importancia para la misma. Sin contar con la designación de estos funcionarios clave en los puestos asignados para diseñar e impulsar una nueva política hemisférica, Obama y su Secretaria de Estado Hillary Clinton tuvieron que enfrentar una sucesión de episodios críticos, que contribuyeron a tensar las relaciones con los países de América Latina y el Caribe.

El primero de estos episodios se vinculó con **las relaciones con Cuba** y se produjo durante la realización de la Asamblea General de la OEA en junio de 2009 en San Pedro Sula, Honduras, donde la presión de los países latinoamericanos y del propio Secretario General de la organización hicieron que se incluyera en la agenda el tema de la cancelación de la suspensión de Cuba del organismo y su re-incorporación al mismo si éste país manifestaba esa intención, en continuidad con las aspiraciones y expectativas presentes en la V Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago, pocos meses antes. Si bien la Secretaria de Estado Hillary Clinton se sumó a la decisión mayoritaria de aprobar esta cancelación, en sintonía con la aspiración de los gobiernos de América Latina y el Caribe, marcó a su vez sus distancias señalando que Cuba debería, para re-incorporarse a la organización, asumir las normas y criterios imperantes en ella, incluyendo la aceptación de la Carta Democrática Inter-Americana. De hecho, para algunos analistas, la percepción estadounidense del manejo del tema por parte de América Latina y el Caribe fue la de una emboscada, ya que

las relaciones con Cuba no estaban en agenda. Por su parte, Cuba, y particularmente Fidel Castro, expresaron con mucha claridad que no tenían intención de re-incorporarse a una organización que la había expulsado en 1962 en plena Guerra Fría y bajo la influencia decisiva de los Estados Unidos.

El segundo y, quizás más dramático y revelador episodio que contribuyó a tensar las relaciones con América Latina y el Caribe fue la crisis que se produjo en **Honduras** con el golpe de Estado contra el presidente electo Mel Zelaya en junio de 2009 (a pocos días de finalizada la Asamblea General de la OEA en ese país), su destitución y expulsión del país por parte de las fuerzas armadas, y la instauración de un gobierno *de facto* encabezado por el presidente del Congreso Roberto Michelleti, ante al intento de Zelaya de promover una consulta popular para prolongar constitucionalmente su mandato. La adhesión previa de Zelaya al ALBA ya había encontrado una fuerte resistencia en sectores de la élite política y económica hondureña, pero su decisión de impulsar la consulta sin la aprobación de las instancias judiciales hondureñas, provocó el golpe de estado, no anticipado por la mayoría de las cancillerías y analistas del hemisferio.

De hecho, la crisis de Honduras se convirtió en una prueba importante para el nuevo enfoque de la administración estadounidense en torno a los temas de democracia, de las relaciones con sus socios latinoamericanos, y de la cooperación multilateral<sup>21</sup>. Las primeras reacciones de la administración Obama frente al golpe de Estado respondieron, nuevamente en sintonía con el resto de los países latinoamericanos y caribeños y con la disposición anunciada de actuar en el marco de la coordinación y la cooperación regional, a la aplicación de la Carta Democrática Inter-Americana, y al apoyo a la expulsión del nuevo gobierno hondureño de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a partir de una decisión consensuada en el seno de este organismo hemisférico multilateral. Sin embargo, esta decisión, afectó las posibilidades de diálogo y de negociación con el gobierno *de facto*. Los intentos tanto del Secretario General de la OEA, como del Presidente Oscar Arias de Costa Rica de buscar alguna forma de acuerdo para el retorno de Zelaya a la presidencia, así fuere transitoria, ante la proximidad de una convocatoria a elecciones, chocaron con la intransigencia del nuevo gobierno, y con las mismas acciones de Zelaya (que entró

clandestinamente en Honduras y se refugió en la Embajada de Brasil), y no contribuyeron a superar la situación, que entró en un *impasse*.

La visita del senador republicano Jim De Mint a Tegucigalpa y los contactos de congresistas republicanos con el gobierno de Micheletti contribuyeron, a su vez, a generar una mayor confusión en el rol desempeñado por los Estados Unidos en la crisis. En este marco, a pesar de las presiones internacionales, las elecciones presidenciales convocadas con anterioridad al golpe de estado se realizaron, sin embargo, en noviembre de 2009, sin que Zelaya hubiera sido restituido a la presidencia, y los Estados Unidos y un conjunto de países europeos y latinoamericanos reconocieron al nuevo gobierno hondureño, revalidando de alguna manera el golpe de estado. Sin embargo, las relaciones con Brasil<sup>22</sup> y con la mayoría de los países de América del Sur (que mantenían la tesitura de no reconocer unas elecciones en el marco político de un gobierno *de facto*) fueron afectadas por este cambio de posición de los Estados Unidos. Posición que, sin embargo, destrabó la designación por el Congreso del nuevo Sub-secretario para Asuntos Hemisféricos Arturo Valenzuela<sup>23</sup>.

La crisis de Honduras ilustró cabalmente las dificultades de los Estados Unidos de desarrollar una relación constructiva con América Latina, tanto por la presión e intervención de factores políticos domésticos (que, como ya señalamos, estaban demorando la aprobación de la designación del Sub-secretario de Asuntos Hemisféricos como la del embajador en Brasil) como por las divisiones y tensiones presentes entre los países de la región. El proceso de toma de decisiones de los Estados Unidos en este contexto, evidenció una “falta de consistencia y de dirección” y puso de manifiesto los retos especiales que planteaba el desarrollo de una política multilateral en un contexto regional altamente polarizado<sup>24</sup> y en un marco doméstico complejizado, a su vez, por la polarización con la oposición republicana y por las divisiones entre los demócratas. Por otra parte, las críticas a la ambigüedad y contradicción de la política estadounidense ante la crisis hondureña, llovieron desde distintas posiciones y gobiernos de la región, desde aquéllos que veían a los Estados Unidos actuando nuevamente en forma unilateral y hegemónica hasta los que clamaban por una política más decidida de este país en contra del gobierno *de facto*<sup>25</sup>.

El tercer episodio que marcó un deterioro de las relaciones con América Latina y, en particular con los países de América del Sur, fue la firma

del **acuerdo con Colombia** el 30 de octubre de 2009, para permitir la presencia de tropas y el estacionamiento de aviones estadounidenses en siete bases estratégicas en territorio colombiano<sup>26</sup>, acuerdo sobre el cual comenzaron a circular rumores y comentarios con varios meses de anticipación. Si bien este acuerdo era parte del legado del llamado Plan Colombia aprobado en administraciones anteriores, la falta de consultas previas a nivel regional provocó un amplio espectro de reacciones latinoamericanas, encabezadas por Chávez y sus aliados sudamericanos del ALBA, pero con evidentes muestras de preocupación expresadas asimismo por parte de Brasil y de otros países latinoamericanos. Los debates en torno a esta situación justificaron la convocatoria de una reunión especial de UNASUR en San Carlos de Bariloche, Argentina, en agosto de 2009, durante la cual se instó al presidente Uribe a dar explicaciones detalladas del acuerdo y de sus alcances, mientras que las tensiones entre Venezuela y Colombia se acrecentaban. La propuesta de Brasil de que la UNASUR se reuniera con Obama o, eventualmente, con representantes de alto nivel de la administración estadounidense, para una explicación cabal del sentido de este acuerdo, no tuvo eco en la administración estadounidense hasta meses más tarde. Recién en enero de 2010, Hillary Clinton envió una carta a la presidencia de UNASUR solicitando una reunión, sin que trascendiera si el tema de esta tendría algo que ver con las bases colombianas o si sencillamente “expresaba un interés por comenzar acercamientos a este organismo”<sup>27</sup>. De hecho, en ningún momento los Estados Unidos intentaron recurrir a algún foro u organización multilateral para comunicar y explicar de una manera transparente el sentido del acuerdo militar con Colombia, generando un amplio espectro de preocupación y de reacciones irritadas por parte de los gobiernos sudamericanos.

#### **4. La re-elección del Secretario General de la OEA: ¿el colofón de una etapa errática?**

La elección del Secretario General de la OEA en marzo de 2010 constituyó un episodio adicional que, en los primeros meses de 2010, ilustró asimismo las dificultades de impulsar una política hemisférica multilateral consistente por parte de la nueva administración, bajo la presión de la combinación de factores domésticos y externos. El nuevo episodio, si bien no alcanzó la trascendencia e impacto de los

tres anteriores en términos de la política exterior hacia América Latina y el Caribe, puso a prueba a la administración del Presidente Obama en un ámbito multilateral de fundamental importancia para la política hemisférica de los Estados Unidos —la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya funcionalidad ya estaba de por sí amenazada por el surgimiento y desarrollo de diversas instancias multilaterales de carácter regional y sub-regional en América Latina y el Caribe, que excluían a los Estados Unidos<sup>28</sup>.

Desde fines del año pasado, ante el anuncio del actual Secretario General de la OEA José Miguel Insulza de que buscaría la re-elección al cargo, se produjeron reacciones desde diferentes sectores, tanto en la región como en los Estados Unidos.

Por un lado, en América Latina, en una reunión del 12 de enero en Caracas, los miembros del ALBA anunciaron que buscarían un candidato alternativo, por lo cual Venezuela pidió una posposición de la reunión del Consejo Permanente de la OEA para discutir la presentación de candidatos, para principios de febrero de 2010, debido a la escasez de tiempo para presentarlo<sup>29</sup>. Sin embargo, pese a la posposición, Venezuela y el grupo del ALBA no lograron presentar un candidato alternativo. No obstante esta situación, Venezuela no expresó su apoyo a Insulza hasta el momento de su elección en la reunión de la OEA del 25 de marzo, poniendo de manifiesto una evidente reticencia.

Por otra parte, en los Estados Unidos, sectores republicanos y de la derecha estadounidense reaccionaron con una campaña dirigida contra Insulza poco después de que éste anunciara su relanzamiento. El 10 de febrero de 2010, un editorial del Washington Post titulado “*Mr. Obama should press for a change at the OAS*”, basándose en un informe del equipo del Senador republicano por Indiana Richard G. Lugar<sup>30</sup>, desplegó un ataque directo contra el actual Secretario General, criticando su escasa labor en defensa de elecciones libres y de la libertad de prensa, cuestionando su rol en la crisis de Honduras y su inacción ante Venezuela y Nicaragua, y afirmando que la gestión de Insulza “sirvió descaradamente a los líderes de la izquierda de la región” y que promovió el levantamiento de la exclusión de Cuba de la OEA. El editorial propuso que, en tanto los EE.UU. proporcionaba el 60% del financiamiento de la Secretaría General de la OEA, debía, en consecuencia, buscar un candidato que respondiera mejor a sus

intereses, con el apoyo de sus aliados en el hemisferio. El editorial concluía señalando “*The United States should make clear that it will not support any secretary general whose platform on democracy issues is inadequate. Congress should meanwhile consider whether the United States should continue to provide the bulk of the funding for the OAS when it fails to live by its own charter*”<sup>31</sup>.

La reacción de Insulza no se hizo esperar, señalando que la campaña era promovida por los mismos sectores que estaban a favor de Roberto Micheletti en Honduras, en su mayor parte republicanos, y anunciando, contra todo pronóstico, que ya había recibido el respaldo del recientemente electo presidente de Chile Sebastián Piñera, y que contaba con el apoyo de Brasil y Argentina y, posiblemente, de los países de la CARICOM<sup>32</sup>. Por otra parte, el 18 de febrero Uruguay y Colombia confirmaban su respaldo a Insulza, mientras que Guatemala y República Dominicana ya lo habían hecho en días anteriores, produciéndose así una sucesión de apoyos a su candidatura que abarcaban un amplio espectro de posiciones políticas.

En defensa de Insulza aparecieron otros artículos de apoyo a su candidatura, señalando que si Washington se expresaba en contra de ella, sólo agudizaría las tensiones con América Latina, polarizando aún más la política regional. El planteamiento del *Washington Post* sobre que EE.UU. utilizara la amenaza de recortar su apoyo financiero a la organización, a menos que se eligiera un candidato que respondiese a sus intereses, fue señalado como “una táctica de intimidación, que seguramente reforzaría la influencia de los países de América Latina que quieren crear una alternativa a la OEA, sin la participación de los EE.UU.”<sup>33</sup>. Por otra parte, a nivel oficial, el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores de Chile Mariano Fernández, envió el 18 de febrero al editor del *Washington Post* una carta en defensa de Insulza y de su desempeño como Secretario General señalando explícitamente que “Chile ha recibido un significativo número de adhesiones para la reelección del Sr. Insulza, incluyendo dos de los cuatro países a los que usted se refiere como probables promotores de candidatos alternativos (Canadá, Colombia, México y Panamá)”<sup>34</sup>.

Como resultado de estas presiones, los Estados Unidos tampoco hicieron explícito su apoyo a la re-elección de Insulza hasta la reunión del 24 de marzo, donde este y el Secretario General Adjunto Albert

Ramdin fueron re-elegidos en base al consenso logrado entre los representantes de los países miembros de la OEA. Sin embargo, más allá de los resultados de esta elección y del futuro del organismo, el episodio ilustra cabalmente tanto las presiones internas y externas que se ejercen sobre la administración del Presidente Obama, como las ambigüedades de su política hemisférica a un año de haber asumido su mandato.

## 5. Balance de fricciones y avances bilaterales del primer año

En este marco, los factores de fricción entre los Estados Unidos y algunos países de América Latina y el Caribe fueron *in crescendo*, así fuere de manera puntual, en el segundo semestre de 2009 y en los primeros meses de 2010.

Por un lado, si bien hubo algunos avances en las relaciones con Cuba, tanto con la eliminación de las restricciones para viajes y para el envío de remesas por parte de cubano-americanos y, más recientemente, con la autorización para nuevas inversiones y el desarrollo de las telecomunicaciones, con el renovado diálogo entre los dos gobiernos en torno a los temas de migración<sup>35</sup>, y con las negociaciones para re-establecer el servicio regular de correos entre ambos países, todas estas medidas se caracterizaron por ser modestas y puntuales, sin marcar una ruptura radical con las políticas de la administración anterior<sup>36</sup>. En este marco, en la celebración del quinto aniversario del ALBA, durante la VII Cumbre de este organismo, en La Habana, en diciembre de 2009, una serie de duras críticas contra los Estados Unidos se desplegarían por parte de los mandatarios asistentes, encabezados por la denuncia de Raúl Castro de la “ofensiva hegemónica” de Washington, y el subsiguiente ataque de Chávez a la Secretaria de Estado Hillary Clinton, por sus declaraciones sobre las consecuencias de relacionarse con Irán<sup>37</sup>. Estas posiciones se vieron reforzadas en enero de 2010, cuando el gobierno cubano rechazó la inclusión de Cuba en la lista de países terroristas por parte de los Estados Unidos, condenándola por “injusta y arbitraria” y señaló que la administración de Obama demostraba ser tan “enemigo” de la revolución cubana como sus predecesores<sup>38</sup>.

Por otra parte, **Hugo Chávez**, después de un período inicial de aceptación que le hizo plantear en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, a finales de septiembre de 2009 que, a diferencia de su presentación anterior denunciando que Bush había dejado “un olor a azufre” que lo identificaba con el diablo, había un “olor de esperanza” con la llegada de Obama a la presidencia de los Estados Unidos, pasó a hablar, en el mismo discurso, de dos Obamas: uno “amistoso” y “conciliador” y otro que tendía a reproducir las viejas políticas estadounidenses de considerar la región como su patio trasero, identificando como los tres temas de fricción de los Estados Unidos con la región su política hacia Cuba, la presencia militar de los EE.UU. en Colombia, y la crisis de Honduras<sup>39</sup>. Esta última imagen de Obama pasó a primar cada vez más en el discurso de Chávez, con la reiteración de la aseveración que los Estados Unidos tenían preparada una invasión a Venezuela (inclusive en el marco de una alianza con Holanda) y un magnicidio, ya que aseveró que planeaban asesinarlo. La renovada radicalización del discurso de Chávez, como ya vimos, tuvo resonancias previsibles en sus aliados del ALBA. Tanto el presidente Daniel Ortega de Nicaragua, como el presidente Evo Morales, sin mencionar las ya citadas reacciones de Cuba, se hicieron eco de este discurso radicalizado, al punto de poner en tensión las relaciones diplomáticas de sus países con los Estados Unidos, particularmente a raíz del episodio de las bases colombianas. Más allá de que Chávez se encuentra sumido en sus propios problemas domésticos, con serios problemas de provisión de energía y agua a la población venezolana, un exponencial crecimiento de la criminalidad y la violencia, y fuertes reacciones de la población (y especialmente de los estudiantes) frente al cierre de la señal de RCTV Internacional y a las limitaciones a la libertad de expresión, y ante la proximidad de unas elecciones legislativas que pueden recomponer la composición de la Asamblea Nacional, este discurso sigue presente, con matices y énfasis distintos, en las alocuciones de Chávez y entre los gobiernos miembros del ALBA. Por otra parte, el acuerdo sobre la presencia de militares y equipo estadounidense en las bases colombianas ha dado lugar a una tensión creciente entre la Venezuela bolivariana y Colombia, uno de los principales aliados de los Estados Unidos en la región, sin descartar la posibilidad de un escenario de confrontación bélica, difícilmente manejable por parte de la diplomacia estadounidense, sujeto, sin embargo, a los resultados de las próximas elecciones colombianas.

A su vez, las relaciones con los dos aliados estratégicos privilegiados por la nueva administración en la región —**Brasil** y **México**, también sufrieron altibajos. La cooperación con Brasil en el marco del Grupo de los 20 y en la ONU, en temas vinculados a energía, el cambio climático, a la no-proliferación nuclear, y a la ronda Doha de negociaciones comerciales, contrastó, por un lado, con el acercamiento brasileño a Francia en varios temas globales y en ámbitos multilaterales<sup>40</sup> y los crecientes vínculos con Rusia, China, India (como parte del BRIC) y más recientemente Irán, y por otro, con las divergencias en el plano regional, particularmente en relación a la crisis hondureña, las bases militares de Colombia, y las relaciones con Cuba<sup>41</sup>. La visita oficial del presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad no sólo a Venezuela y Bolivia, sino también a Brasil, en noviembre de 2009, contribuyó a acentuar la irritación por ambas partes, al expresar el gobierno de Estados Unidos su preocupación por esta visita y al advertir la Secretaria de Estado Clinton que las relaciones con Irán podrían “traer consecuencias” a los países que las desarrollaran<sup>42</sup>. En este marco se ubican los comentarios de Marco Aurelio García, asesor, para aquél momento, de Lula da Silva en relaciones internacionales, que puso en cuestión el mismo concepto de una agenda hemisférica, para privilegiar un énfasis en el hemisferio sur y en el sub-regionalismo promovido por Brasil<sup>43</sup>.

A su vez, si bien progresivamente consolidada y profundizada, la relación de los Estados Unidos con México, particularmente centrada en el combate al crimen organizado y al narcotráfico y que ha permitido estrechar los lazos entre ambos países, se enfrentó con crecientes frustraciones de ambas partes, en función de percepciones diferentes en cuanto a cómo enfrentar las causas estructurales que generan estos procesos<sup>44</sup>. La convocatoria por parte de México de la segunda Cumbre de la CEALC en el mes de febrero de 2010<sup>45</sup>, señala un creciente énfasis de este país de reforzar y profundizar sus vínculos con América Latina en el marco de espacios multilaterales que no incluyen a los Estados Unidos.

En este marco, pese a los esfuerzos de la administración del Presidente Obama de avanzar en una reforma de la ley sobre migración, la reciente aprobación por la Legislatura del estado de Arizona, en abril de 2010, de una ley anti-inmigratoria, pone en entredicho este esfuerzo y ha generado un repudio generalizado en América Latina y el Caribe, como

lo ha hecho evidente la reunión de UNASUR realizada en Argentina a principios de mayo del corriente año.

Más allá de la retórica agresiva y confrontacional de Chávez y de sus aliados del ALBA, a poco de cumplirse un año de Obama en la presidencia, las relaciones con Brasil no habían avanzado por su mejor etapa en el año precedente<sup>46</sup>; las relaciones con Argentina, de por sí poco fluidas, sufrieron un percance durante la visita del Sub-secretario de Asuntos Hemisféricos a Buenos Aires<sup>47</sup>, cuando comentó que no había un clima de estabilidad jurídica para invertir en el país<sup>48</sup>; el Vice-Presidente del recientemente electo gobierno de izquierda, encabezado por José Mujica, en Uruguay rechazó la posibilidad de avanzar en la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos, y la reducción de la ayuda exterior a América Latina en un 10% en la presentación hecha al Congreso para el año fiscal 2011, en particular en lo que se refiere a la asistencia militar y antinarcóticos a México (en un 30%), y a Colombia (en un 11%)<sup>49</sup>, fueron algunos de los saldos negativos, en el marco, sin embargo, de una progresiva estabilización de una política estadounidense hacia la región y de las presiones ejercidas a nivel doméstico tanto por la crisis financiera y sus secuelas en la economía y la sociedad norteamericana, como por las divisiones políticas en el seno del Partido demócrata y del Congreso de los Estados Unidos.

## 6. ¿El inicio de una nueva etapa?

No obstante este cuadro a un año de asumir Obama la presidencia, es necesario señalar que, pese a que la región no se encuentra entre las prioridades de la nueva administración estadounidense, en los últimos meses se han dado algunos pasos positivos para enmendar el deterioro anterior de las relaciones.

En este sentido, quizás el paso más significativo haya sido el amplio y rápido despliegue humanitario por parte de los Estados Unidos para asistir a **Haití** luego del terremoto que asoló a este país en diciembre de 2009, posiblemente el más grande de los esfuerzos humanitarios impulsados por una administración estadounidense. Si bien la receptividad ante este esfuerzo tuvo en América Latina y el Caribe varia-

das respuestas —desde la acusación de que Estados Unidos estaba utilizando la situación para una ocupación del país y de que la ayuda perjudicaba a los pequeños comerciantes haitianos que trataban de restablecer sus negocios, hasta el apoyo pleno a la iniciativa estadounidense y el reconocimiento del esfuerzo hecho, el saldo final ha sido positivo al punto, inclusive, de ayudar a apuntalar, cautamente, nuevos canales de comunicación y de cooperación con Cuba, como en el caso de la aceptación de este país de la utilización de su espacio aéreo por los aviones estadounidenses que transportaban la ayuda humanitaria desde la base de Guantánamo y las conversaciones subsiguientes a las que esta colaboración dio lugar entre los gobiernos de los dos países<sup>50</sup>. Para mediados de febrero de 2010, aparte del esfuerzo realizado con el envío de equipos de rescate, asistencia médica y ayuda militar, el gobierno de los Estados Unidos había movilizado o se había comprometido a movilizar una ayuda de 636 millones de dólares, de acuerdo a la cifras provistas por USAID<sup>51</sup>, poco después de que Hillary Clinton hubiera visitado Haití en enero y de que se hubiera conformado un equipo de ayuda con la coordinación de los ex presidentes Bill Clinton y George W. Bush.

Por otra parte, a principios de marzo de este año la Secretaria de Estado Hillary Clinton inició una gira por la región con el propósito de reparar los daños previos en las relaciones con América Latina y el Caribe. La gira incluyó visitas a Uruguay, Chile, Brasil, Costa Rica y Guatemala, con una visita no prevista a la Argentina y menciones de apoyo al gobierno de Paraguay, y apuntó a un nuevo acercamiento a la región y a lograr un respaldo por parte de los países latinoamericanos a la política de no-prolifерación nuclear y a las sanciones a Irán. En el marco de esta gira se ratificaron las alianzas con los nuevos gobiernos de Uruguay y de Chile, se recompusieron las relaciones con Argentina en función de la oferta de alentar un diálogo con Gran Bretaña en torno a la reclamación de las islas Malvinas<sup>52</sup>, y se expresó un apoyo a la democracia paraguaya. Sin embargo, las relaciones con Brasil, el punto más importante de la gira de acuerdo a la agenda estadounidense, no avanzaron significativamente, en tanto el gobierno de Lula da Silva mantuvo su posición de no condenar el programa nuclear iraní y persistió en su aparente disposición de aplicar sanciones económicas a los Estados Unidos, autorizadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), por el subsidio de ese país a los productores de

algodón, considerados ilegales, pese a que hubo aparentes avances en la negociación de la compra de 36 cazabombarderos por parte de Brasil, en la firma de acuerdos bilaterales sobre cambio climático y en la preparación de un acuerdo de defensa bilateral. La gira, no obstante, también contribuyó a incrementar las tensiones con Venezuela, por las críticas a las crecientes limitaciones a la libertad de expresión por parte del gobierno de Chávez expresadas por la administración estadounidense, que motivaron una fuerte réplica del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela<sup>53</sup>.

La continuación de la visita a dos países de Centroamérica, permitió encuentros de Hillary Clinton con el presidente Oscar Arias y la recientemente electa presidente Laura Chinchilla en Costa Rica, y en Guatemala, amén de temas relacionados con la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y la seguridad, la reforma migratoria y la capitalización del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), un especial énfasis se puso en el tema de la reincorporación de Honduras al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y a la OEA, en el marco de una reunión con los presidentes Álvaro Colom (Guatemala), Mauricio Funes (El Salvador), Porfirio Lobo (Honduras), Oscar Arias (Costa Rica), Leonel Hernández (Rep. Dominicana) y el Primer Ministro Dean Barrow (Belice). Panamá envió una delegación a esta reunión encabezada por su Ministro de Economía, mientras que Nicaragua no aceptó la invitación, en oposición al consenso regional a favor de la reincorporación del nuevo gobierno hondureño al SICA y a la OEA, y en sintonía con las críticas venezolanas a la gira<sup>54</sup>. La visita a Centroamérica aparejó un saldo altamente positivo para la posición de los Estados Unidos, en tanto se aprobó la reincorporación de Honduras a SICA y se apoyó una iniciativa similar para la OEA<sup>55</sup> con el respaldo de los países centroamericanos incluyendo a El Salvador<sup>56</sup>, mientras que la posición del gobierno de Daniel Ortega de Nicaragua quedaba aislada en el contexto sub-regional.

La gira de Hillary Clinton inició una sucesión de visitas oficiales a la región en las semanas sucesivas. A principios de abril el Secretario Adjunto para Asuntos Hemisféricos Arturo Valenzuela inició una segunda serie de visitas a América Latina, con destino a Ecuador, Colombia y Perú, con una agenda de temas comerciales y económicos y de gobernabilidad democrática y derechos humanos que también incluyó

referencias a la carrera armamentista en la región y la necesidad de colaborar en el desarrollo de esfuerzos y medidas de confianza mutua. Poco después visitó Guatemala, El Salvador y Panamá para abordar temas vinculados a migración y a la lucha contra el narcotráfico. Esta visita a Centroamérica incluyó una reunión con el SICA para respaldar el re-ingreso de Honduras en este organismo.

En el ínterin, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos y el Ministro de Defensa de Brasil firmaron el 12 de abril un acuerdo bilateral de defensa entre los dos países, sin precedentes desde 1977<sup>57</sup>, mientras que el 13 de abril se iniciaba la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, con la participación de 47 jefes de Estado, incluyendo a los presidentes de Argentina, Chile, Brasil y México, ocasión en que Obama tuvo encuentros bilaterales con algunos de ellos y, en particular con Cristina Fernández, contribuyendo a reforzar el mejoramiento de las relaciones entre ambos países<sup>58</sup>. El mismo día, Michelle Obama hizo una escala inesperada en Haití en camino a una visita oficial, como Primera Dama, a México, y el Secretario de Defensa, Robert Gates, inició una serie de visitas a Perú, Colombia y Barbados, en torno a temas de seguridad y de lucha contra el narcotráfico. En Perú se reunió con Alan García y el Ministro de Defensa, Rafael Rey, para abordar la cooperación en materia de seguridad y en la lucha contra el narcotráfico. En su visita a Colombia, se reunió con Uribe y el Ministro de Defensa, Gabriel Silva, con los cuales abordó una agenda centrada en la lucha contra grupos narcotraficantes y contra la guerrilla, a la par que Gates hizo una fuerte defensa pública del Tratado de Libre Comercio entre ambos países, estancado en el Congreso norteamericano. El Secretario de Defensa culminó su gira en Barbados con una reunión con ministros de siete países caribeños, donde confirmó el apoyo a la Iniciativa de Seguridad Caribeña lanzada por Obama en la Cumbre de Trinidad y Tobago, orientado a la seguridad pública y a la lucha antidrogas y respaldado por un presupuesto de 45 millones de dólares para el 2010, y una solicitud al Congreso de 73 millones para el 2011<sup>59</sup>.

En suma, entre febrero y mayo de 2010, la administración estadounidense desplegó una fuerte ofensiva regional, en un aparente inicio de una nueva etapa en la relación con América Latina y el Caribe, más asertiva y consistente, con logros destacados como la firma del acuerdo bilateral de defensa con Brasil<sup>60</sup>, la reincorporación de Honduras

al SICA (con asomos de una posible reincorporación a la OEA) y la reafirmación de los vínculos con Centroamérica, un diálogo progresivo pero cauteloso con Cuba en torno a temas puntuales, la mejora de las relaciones con Argentina, y los avances para el establecimiento de la Iniciativa de Seguridad Caribeña, aunque sufrió algunos reveses en sus aspiraciones de lograr apoyos a la condena a Irán y se vio obstaculizada en los temas de migración por la aprobación de la ley anti-inmigratoria en Arizona, de fuerte impacto doméstico sobre las posibilidades de aprobar una reforma migratoria, y de evidente recepción negativa en el ámbito regional y, en particular, en México y en Centroamérica. En este contexto, nuevamente se hicieron presentes los obstáculos generados por la oposición republicana y las dificultades de articular de política hemisférica en consonancia con sus objetivos globales.

Sin embargo, este despliegue de iniciativas pone en evidencia un nuevo esfuerzo para configurar y estabilizar una política hemisférica más consistente, aunque la región no sea necesariamente una prioridad estratégica, y da un marcado vuelco a las inconsistencias y ambigüedades del primer año de gobierno de Obama en relación a América Latina y el Caribe, en el marco de una visión más pragmática y de una agenda de temas puntuales de común interés.

En este contexto, si bien son gradualmente identificables una serie de elementos de continuidad en la política hemisférica de Obama, así fueren modestos y puntuales, en el marco de esta estabilización gradual, subsiste, sin embargo, una creciente divergencia entre la perspectiva estadounidense y las percepciones desde los países de América Latina y el Caribe, al punto de que un analista señala que si se desarrolla una nueva agenda hemisférica, es más probable que ésta esté diseñada de acuerdo a la evolución de la dinámica hemisférica en sí, en función de los temas planteados por los países de América Latina y el Caribe, que en función de una agenda claramente definida desde los Estados Unidos. En este contexto, a medida que la agenda hemisférica evoluciona en función de los cambios en la región, las instituciones multilaterales existentes se enfrentan con una mayor diversidad y complejidad de temas viejos y nuevos, eventualmente de difícil compatibilización y manejo<sup>61</sup>, en un marco de la persistencia de fricciones y divergencias entre los Estados Unidos y la región latinoamericana y caribeña, no obstante la imagen favorable que Obama ha alcanzado a proyectar y

los esfuerzos recientes para recomponer las relaciones entre ambas partes. La complejidad y diversidad de esta nueva agenda se acentúa a su vez, por la creciente complejidad y diversidad, también plagada de fricciones y tensiones, en el seno de la misma región, incluyendo la no tan soterrada rivalidad por el liderazgo regional entre Brasil y Venezuela.

## **7. Un balance a más de un año de asumir la presidencia: Obama y la región**

En conclusión, para evaluar la política hemisférica de Obama a más de un año de su asunción a la Presidencia de los EE.UU., y en particular, sus inconsistencias y sus continuidades, es necesario contextualizarla en el marco de los cambios de la política doméstica y de la política exterior de los Estados Unidos en ese período.

En el plano doméstico es, como lo ha puesto de manifiesto su discurso del Estado de la Unión del 28 de enero de 2010, donde están puestas gran parte de las prioridades de Obama en esta etapa. El discurso fue, ante todo, un discurso centrado en los problemas internos, con pocas referencias a la política exterior si exceptuamos la mención de los programas nucleares de Corea del Norte y de Irán, y la referencia a la próxima finalización de la guerra en Irak<sup>62</sup>. En un intento de reconstituir sus vínculos con el norteamericano medio, Obama privilegió en ese discurso los temas vinculados a la economía y a la salud. La primera, principalmente relacionada con el plan de reactivación económica y las preocupaciones con el alto índice de desempleo alcanzado en el país, a los que se suma la urgencia de una reforma del sistema financiero. La segunda, en relación al programa de reforma del sistema de salud, principal tema de su programa electoral y crucial prioridad de su programa actual. Los avances en ambos temas, especialmente con la aprobación por el Congreso de las reformas propuestas por Obama, no pueden pasar por alto el contexto político doméstico en el cual se mueve el presidente, particularmente luego de la derrota demócrata en el estado de Massachussets, tradicional bastión de su partido<sup>63</sup>, derrota que lo privó de una mayoría automática en el Senado y complicó sus posibilidades de avanzar en la aprobación legislativa de ciertas reformas fundamentales. Con esto se conjuga, por una parte, una franca

obstaculización de sus iniciativas por parte de los representantes republicanos en el Congreso, con resonancias importantes, como vimos en el caso de la crisis de Honduras, en su política exterior, y, por otra, la desunión que evidencia el propio partido Demócrata frente a algunas de las propuestas e iniciativas presidenciales<sup>64</sup>. En suma, sus prioridades giran en torno al plano doméstico, donde se enfrenta con marcadas dificultades políticas, al punto de que el presidente ha considerado la posibilidad de extremar el uso de sus poderes ejecutivos<sup>65</sup>. En este marco, no está demás notar que las únicas menciones de América Latina y el Caribe en el discurso del Estado de la Unión, se refirieron a la reconstrucción de Haití luego del terremoto y a la necesidad de avanzar en los acuerdos de libre comercio con Panamá, Colombia y Corea del Sur, sin ninguna referencia a los desafíos de la democracia en la región<sup>66</sup>, ni a las relaciones con ésta en general.

Sin embargo, la proliferación de visitas y de acuerdos impulsados en los últimos meses, una vez aprobada la ley de salud pública en los Estados Unidos y superados parcial y momentáneamente los obstáculos puestos por la oposición republicana al desarrollo de una política exterior consistente, parecen indicar un retorno a las expectativas abiertas y a las promesas asomadas durante la Cumbre de Trinidad y Tobago, de un incremento de la atención puesta en la región en el marco de un trato igualitario; de un reforzamiento de un enfoque multilateral y de una priorización de algunas relaciones bilaterales, como la de Brasil y la de México, particularmente relevantes para la agenda exterior de los Estados Unidos, a la par de un esfuerzo de aislar y contener las influencias negativas que puedan impulsar Chávez y sus aliados del ALBA.

Es evidente que en el plano de la política exterior se evidencia un cambio sustancial con respecto a la administración anterior, dictado tanto por sus principios y convicciones personales como por las prioridades que le impone la dinámica internacional. Entre los elementos más relevantes se encuentra la renuncia a la doctrina de guerra preventiva y al uso de la tortura, para sustituirlas por la diplomacia, el diálogo y el recurso a la cooperación multilateral, donde fuera posible. La búsqueda de salidas políticas a la situación de Irak y de Afganistán (donde sin embargo se recurre a la fuerza militar para poder llegar a una negociación aceptable con los talibanes); el manejo cauto de

la situación interna en Irán junto con el incremento de las presiones internacionales para obstaculizar un eventual desarrollo de armamento nuclear; y las presiones sobre el gobierno de Benjamín Netanyahu en Israel para buscar una salida política al conflicto árabe-israelí, son jalones modestos pero consistentes de este cambio. Sin embargo, la focalización en los temas urgentes de carácter doméstico lo aleja y distrae de la construcción consecuente de las alianzas internacionales necesarias, como lo prueban tanto las fricciones con China en torno a los temas comerciales y financieros y el Tibet, como la ausencia de Obama en la reciente Cumbre de la Unión Europea.

En este contexto, no obstante las visitas de Obama y de funcionarios de alto nivel a la región en el transcurso de su primer año y medio de gobierno, y la atención puesta a la crisis de Honduras, con todas sus ambigüedades y altibajos, América Latina y el Caribe siguen constituyendo un tema menor de la política exterior estadounidense, en tanto la región no requiere de decisiones apresuradas frente a retos urgentes o desafíos inmediatos<sup>67</sup>. En este marco es que hay que ubicar, pese a las declaraciones sobre la promoción del multilateralismo y la cooperación con los países de la región, el desempeño decepcionante del primer año de política hemisférica de Obama que, por un lado parecía arrastrar muchos de los vicios de la administración precedente mientras que se debatía entre sus propias ambigüedades y contradicciones y por otro, recién comenzaba a cobrar forma luego de ubicar, por sobre todo los obstáculos impuestos por la oposición republicana, a los funcionarios necesarios para implementarla<sup>68</sup>, y de avanzar en alguna posible coincidencia entre demócratas y republicanos en cómo abordar las relaciones con América Latina y el Caribe<sup>69</sup>, a pesar de la persistencia de una evidente y marcada polarización entre ambos.

Es ilustrativo en este sentido, y pese a todas las dificultades internas antes señaladas, que el Sub-secretario de Asuntos Hemisféricos Arturo Valenzuela, señale en una entrevista<sup>70</sup>, la persistencia de una visión consistente en la política hemisférica, al puntualizar, con respecto a Venezuela pero con extensión a toda la región que “la política del Presidente Obama es la de seguir adelante con la colaboración con todos los países. No estamos en ningún proyecto de tratar de dictar cátedra a nadie, estamos viendo cómo podemos colaborar con interlocutores válidos en la solución de problemas comunes. Muchos problemas

tienen que ver con conflictos sociales, con retrasos, con dificultades económicas<sup>71</sup>. Si otros tienen otras visiones, eso también es aceptable; estamos dispuestos a dialogar con todos”. Sin embargo, los espacios para estos diálogos, ya sea de carácter bilateral o multilateral, siguen, en el mejor de los escenarios, en un lento proceso de construcción que, a corto plazo, aún no ha arrojado resultados sustantivos.

Esta construcción, por otra parte, como bien lo sintetiza un analista y resumiendo las consideraciones anteriores, se encuentra condicionada por cuatro factores decisivos. En primer lugar, que las prioridades de la administración Obama siguen concentradas, en la política exterior, en Irak, Afganistán y la situación en Medio Oriente, y, en el ámbito doméstico, en las reformas de salud, financiera y migratoria, como las más relevantes, y con efectos inmediatos sobre la ciudadanía y la opinión pública estadounidense. En segundo lugar, que en la implementación de políticas vinculadas a estas prioridades se enfrenta con marcadas dificultades internas, tanto en el orden político en el marco de la polarización entre republicanos y demócratas y las divisiones internas entre éstos últimos, como en la actualización y transformación de una estructura burocrática marcada por el legado de la administración precedente. En tercer lugar, por la cautela en desarrollar políticas, en el ámbito hemisférico, de alto costo y limitado retorno político como la reforma migratoria, los nuevos acuerdos de libre comercio pendientes, y la política hacia Cuba. Y finalmente, en cuarto lugar, por las dificultades de redefinir una relación con una región mucho más compleja, diversificada y asertiva en que se ha transformado América Latina y el Caribe<sup>72</sup>.

En este contexto, la cooperación con América Latina se basa en tres principios fundamentales para la nueva administración: en primer lugar que la prioridad del gobierno de Obama apunta a restaurar la confianza de los ciudadanos estadounidenses y de la comunidad internacional en general en la recuperación económica de los Estados Unidos; en segundo lugar que la nueva administración prefiere focalizar la colaboración con América Latina y el Caribe en temas (como los problemas de energía, medio ambiente, seguridad ciudadana y restauración del crédito y de los flujos de inversiones, superando “el cansancio generalizado por la prioridad del libre comercio y la lucha contra el narcotráfico”<sup>73</sup>) y en áreas geográficas específicas, entre las cuales las más cercanas como

México, Centroamérica y el Caribe tienen mayor prioridad, y, en tercer lugar, que diferencia y desagrega los países de América Latina y el Caribe en función de sus asimetrías y de su importancia demográfica, económica y política; de su apertura económica; de la solidez de sus instituciones democráticas, y del grado de inclusividad social y étnica. En este marco, es evidente que ha habido un desplazamiento de las preocupaciones vinculadas a la seguridad militar, a la “guerra contra el terrorismo” y a la lucha contra el narcotráfico, para poner más énfasis en los temas y amenazas identificadas en común con los países de la región (como los temas de migración, energía, inversión y comercio) y que tienen una repercusión directa en la restauración del bienestar de los ciudadanos de Estados Unidos<sup>74</sup>. Sin embargo, estos temas no logran encontrar aún su justo lugar en una agenda consistente que articule una política relevante y coherente hacia la región y más bien remiten a su impacto en la opinión pública estadounidense.

A más de un año de haber asumido, y en este contexto, es probable que América Latina y el Caribe no necesariamente se constituirán en una prioridad y en una urgencia para la política exterior de Obama, así sea en base a otros principios y valores, y que, por otra parte, así sea desde una perspectiva pragmática, menos errática y más proactiva, la política hemisférica estará subordinada a otras prioridades de carácter doméstico e internacional, frente a una región más autónoma y más asertiva y, a la vez más diversificada y compleja, con la cual la definición de una única agenda en común será cada vez más dificultosa.

## NOTAS

1. Ver al respecto de su impacto en América Latina Velasco e Cruz (2009) y Sánchez Egozcué (2009).
2. Inter-American Dialogue (2009). *A Second Chance: U.S. Policy In The Americas. A Report of the Sol M. Linowitz Forum*, Inter-American Dialogue: Washington D.C., p. 1.
3. Donde además dos países latinoamericanos —México y Chile, objetaron la invasión.

4. Ver “The Obama Administration and America”, *Stratfor Global Intelligence*, 11 de febrero de 2009, <http://web.stratfor.com/image/STRAFORObamaLatinAmerica>
5. Domínguez, Jorge (2008). “Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo”, en Lagos, Ricardo (comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA, p. 198.
6. *Ibidem*, p. 204.
7. Como señala Hakim, la credibilidad estadounidense en la región se vio afectada asimismo “por varias decisiones políticas lamentables en la región: la falta de atención de Washington al hundimiento económico de la Argentina en 2001; la inflexible e ineficaz actitud respecto de Cuba; el inmediato apoyo de George W. Bush al golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002; la rigidez de la política anti-droga en la región, y la decisión tomada en 2007 de construir un muro en la frontera entre Estados Unidos y México para frenar la inmigración ilegal”, en Hakim, Peter (2009). “Estados Unidos y América Latina: una segunda oportunidad”, *Archivos del Presente* (Buenos Aires), año 13, No. 50, p. 48.
8. Serbin, Andrés (2007). “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, en Mesa, Manuela (coord.) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid: CEIPAZ, p. 187.
9. Ver Serbin, Andrés (2005). *La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía*, Documentos de CRIES No. 6, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
10. Ver al respecto el número especial de *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 127, septiembre-octubre 2008, dedicado a “Los colores de la nueva izquierda” y Castañeda, Jorge y Marco A. Morales (2009). “The emergence of a new left”, en Cooper, Andrew and Jorge Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press, pp. 64-77. Hemos analizado también este tema en Serbin, Andrés (2008). “Hugo Chavez: Liderança e polarização”, en Ayerbe, Luis Fernando (org) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, Sao Paulo: Editora UNESP, pp. 117-152.

11. Ver Maira, Luis (2008). “Pobreza y desigualdad: nuevos temas de la agenda internacional de América Latina”, en Lagos, Ricardo (comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA, pp. 491-526.
12. Ver Lowenthal, Abraham (2009). “Foreword” y Cooper, Andrew and Jorge Heine (2009) “Introduction - The effect of national and global forces on the Americas: Tsunami, tornado o just a middle breeze?”, en Cooper, Andrew and Jorge Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press, pp. xxiii-xxix y pp. 1-24, respectivamente.
13. Ver Serbin, Andrés (2008). “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, en Mesa, Manuela (coord.) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2001*, Madrid: CEIPAZ-Icaria Editorial, pp. 141-157, y Serbin, Andrés (2009). “Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales”, en Mesa, Manuela (coord.) *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*, Madrid: CEIPAZ-Icaria Editorial, pp.231-246.
14. El principio general de tomar decisiones por consenso en este organismo, obliga a negociar la unanimidad para la designación del Secretario General y del Secretario General Adjunto. Ver al respecto Serbin, Andrés (2009). *La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos*, Documentos de CRIES No. 11, Buenos Aires. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
15. Ver “The Obama Administration and America”, *Stratfor Global Intelligence*, 11 de febrero de 2009, <http://web.strafor.com/image/STRAFORObamaLatinAmerica>
16. Ver al respecto Shear, Michael (2009). “Obama in Canada. Renegotiating NAFTA on hold, Obama says”, en *The Washington Post* (Washington D.C.), 20 de febrero, <http://articles.sfgate.com/2009-02-20> y “Obama reverses Campaign Pledge to Renegotiate NAFTA”, en *Democracy Now!* 11 de agosto de 2009, <http://www.democracynow.org/2009/8/11>
17. Feinberg, Richard (2009). “The Eclipse of the Americas? Rumors of the Inter-American System’s Death are Pre-Mature”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), edición especial, No. 30, julio-diciembre 2009, p. 236.

18. Hakim, Peter (2010). “A Dissapointing First Year: Obama and Latin America”, en *Foreign Affairs en español* (México), 20 de enero de 2010.
19. Ver Brown, Ian (2009). “U.S. Leadership, Obama Winning Favor in Latin America”, diciembre de 2009, en <http://www.gallup.com/poll/124514/leadership-obama-winning-favour>
20. Luego de un prolongado período inicial de suspenso sobre la elección del mismo por parte de Obama.
21. Schifter, Michael (2010). “Obama and Latin America: New Beginnings, Old Frictions”, en *Current History*, febrero de 2010, p. 3.
22. Ver al respecto Arias, Juan (2009). “Obama y Lula colisionan por la crisis de Honduras”, en *El País* (Madrid), jueves 26 de noviembre de 2010, p. 4. y Pagni, Carlos (2009). “El idilio entre Lula y EE.UU. se enfría por las disidencias”, en *La Nación* (Buenos Aires), 29 de noviembre de 2010, p. 4.
23. Ver al respecto el análisis de Jorge Heine (2010). “Obama and Latin America”, en *Santiago Times* (Santiago), 2 de febrero de 2010, en [http://santiagotimes.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18156.obama-and-latinamerica](http://santiagotimes.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=18156.obama-and-latinamerica)
24. Hakim (2010), *op. Citada*, p. 3.
25. Estas divergencias se mantienen en el momento de escribir este artículo, en tanto en mayo de 2010, la reunión de los países miembros de UNASUR realizada en Buenos Aires, amén de elegir como Secretario General de este organismo al ex presidente argentino Néstor Kirchner, mantuvo su posición de no reconocer a Porfirio Lobo, electo como presidente de Honduras en noviembre de 2009, por considerar que esta elección se había realizado en el marco de la persistencia del gobierno *de facto* de Micheletti.
26. Ver un análisis crítico al respecto Samper , Ernesto (2009). “Bases militares estadounidenses en Colombia”, en *El País* (Madrid), 12 de noviembre de 2009, p. 25.
27. Ver “EE.UU. acepta diálogo con la Unasur, dice Hillary Clinton en carta a Correa”, en *Diario Hoy* (Quito), 20 de enero de 2010, <http://www.hoy.com.ec/wphoy>

28. Es de señalar que éstas no se reducen a las ya mencionadas UNASUR, ALBA y la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) de reciente creación, y al Grupo Río, sino que también incluyen, desde la década del noventa, la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que, pese a su actual estado alicaído, fue uno de los primeros organismos multilaterales de carácter sub-regional que, desde su creación, no incluyó a los Estados Unidos, pese a aglutinar a Colombia, Venezuela, México, Cuba y los países centroamericanos y caribeños. Ver, entre otros, Serbin, Andrés (2007). “La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales”, en Donner, Richard (coord.) *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*, Buenos Aires: CRIES-Editorial Icaria, pp. 41-50.
29. EFE (2010). “El ALBA busca un candidato alternativo para la OEA”, en *El País* (Madrid), 28 de enero de 2010, p. 6.
30. *Multilateralism in the Americas: Let 's Start by Fixing the OAS*, A Report to the Committee of Foreign Relations, United States Senate, January 26 2010, <http://www.scribd.com/doc/25870482/OAS-Report>
31. En “Mr. Obama should press for change at the OAS”, *The Washington Post* (Washington D.C.), 10 de febrero de 2010, A16, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/09/AR20100209035>
32. Ver Vergara, Carlos (2010). “Batalla política por la jefatura de la OEA” y Pisani, Silvia (2010). “Una carrera llena de obstáculos para la elección”, en *La Nación* (Buenos Aires), 13 de febrero de 2010, p. 2.
33. Ver Hakim, Peter (2010). “Una respuesta al Editorial del Washington Post sobre la OEA”, en *Infolatam*, 12 de febrero de 2010.
34. En *Flash Informativo OEA* (Washington D.C.), 18 de febrero de 2010.
35. Ver Vincent, Mauricio (2010). “Cuba reanuda con EE UU el diálogo sobre inmigración”, en *El País* (Madrid). 20 de febrero de 2010, p. 7. Sin embargo, un comunicado de la misma fecha del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba expresa la insatisfacción del gobierno cubano porque durante la visita de Craig Kelly, sub-secretario adjunto de Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos a La Habana para las conversaciones sobre migración, éste se haya reunido con disidentes.

36. En esta misma línea se ubica la cooperación reciente entre los gobiernos de ambos países en la ayuda a Haití luego del terremoto que asoló a este país, incluyendo la autorización por parte de las autoridades cubanas para que aviones estadounidenses utilizaran su espacio aéreo para hacer llegar la asistencia necesaria a este país. Ver ANSA (2009). “Cuba abrió su espacio aéreo a EE.UU. para acelerar ayuda”, en *Clarín* (Buenos Aires), 16 de enero de 2010, p. 41.
37. Ver Vincent, Mauricio (2009). “El eje chavista arremete contra la “ofensiva hegemónica” de EE.UU.”, en *El País* (Madrid), 14 de diciembre de 2009, p. 4, y “Chávez y sus aliados sacan pecho ante las advertencias de Washington”, en *El País* (Madrid), 15 de diciembre de 2009, p. 6.
38. Vincent, Mauricio (2010). “Cuba pone a Obama en la lista negra”, en *El País* (Madrid), 9 de enero de 2010, p. 5,
39. Schifter (2010) *op. Citada*, p. 1.
40. Malamud, Carlos y Carola García-Calvo (2010). “EE.UU. en la política exterior de Brasil”, *ARI 31/2010*, Real Instituto Elcano: Madrid, 11 de febrero de 2010.
41. Como apuntan Malamud y García Calvo: “Brasil apuesta para dar el salto a la escena global como un actor relevante, aunque ello requiere una fuerte implantación regional. A pesar de las buenas palabras de Lula hacia Obama, resaltando la esperanza que éste ha suscitado en América Latina y en el resto del mundo, parece que el presidente brasileño no termina de sentirse cómodo con EE.UU. para alcanzar su objetivo. Esto puede interpretarse como la ambición de Lula de innovar y crear nuevas alianzas políticas en un mundo multipolar o como una afirmación de independencia frente al todopoderoso EE.UU. de cara al liderazgo regional. En cualquier caso, en ambos escenarios parece difícil no contar con EE.UU., como se ha evidenciado tras el terremoto de Haití” (Malamud y García-Calvo 2010:10).
42. Schifter (2010), *op. Citada*, p.1.
43. García, Marco Aurelio (2009). “O impacto da crise financeira e a agenda hemisférica diante do novo cenário político da América Latina e do Caribe”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), edición especial, No. 30, julio-diciembre 2009, p. 21.
44. Schifter (2010), *op. Citada*, p. 7.

45. Durante la cual se constituyó formalmente la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC).
46. Ver declaraciones del Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, y su llamado a que Estados Unidos reformula su política hacia América Latina, luego de la visita del sub-secretario adjunto para asuntos hemisféricos Valenzuela a Brasilia, en “Brasil pide a EE.UU. que revea su política regional”, en *La Nación* (Buenos Aires), 27 de diciembre de 2009, p. 6., seguida, sin embargo, por la firma de un acuerdo bilateral de defensa en abril del 2010.
47. Aparentemente superado en el marco de la reunión mantenida en abril entre Obama y Cristina Kirchner en Washington durante la Cumbre de Seguridad Nuclear.
48. Ver Colonia, Luis (2009). “Protesta ante EE.UU. por la crítica del enviado de Obama”, en *La Nación* (Buenos Aires), 18 de diciembre de 2009, p. 1.
49. Oppenheimer, Andrés “Obama se aleja de América Latina”, en *La Nación* (Buenos Aires), 9 de febrero de 2010, p. 3.
50. Como secuela de estas conversaciones, en la reunión de donantes organizada por la ONU a finales de marzo de 2010, se desarrollaron conversaciones entre Cerril Mills, jefe de gabinete de la Secretario de Estado Hillary Clinton, y Bruno Rodríguez, Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, posiblemente las conversaciones de más alto nivel que ambos países han desarrollado en años, poniendo de relieve las posibilidades de cooperación entre ambos países no sólo en términos de la coordinación de esfuerzos en la ayuda humanitaria a Haití, sino también las posibilidades de desarrollar otras modalidades de colaboración en la ayuda frente a desastres a nivel regional. Ver Risen, Tom (2010). “Cuban Detente For Haití Relief?”, en *Burn After Reading*, viernes 2 de abril 2010, <http://burnafterreading.nationaljournal.com/2010/04/cuban-detente-for-haiti.php>
51. Ver Erikson, Daniel (2010). “Obama and the Haitian Earthquake”, en *FocalPoint. Canadá Spotlight on the Americas*, marzo 2010, vol. 9, No. 2, pp. 1 y 3..
52. Pese a las declaraciones de la presidenta Cristina Fernández poco días antes, cuando Argentina no estaba incluida en la gira, de que Obama no había satisfecho las expectativas que había despertado.

53. Infolatam (2010). “Obama trata de recuperar el terreno perdido en América Latina”, en *Infolatam*, Washington D.C., 5 de marzo de 2010, [http://www.infolatam.com/entrada/barack\\_obama\\_trata\\_de\\_recuperar\\_el\\_terre-19295.html](http://www.infolatam.com/entrada/barack_obama_trata_de_recuperar_el_terre-19295.html)
54. Chamorro, Carlos (2010). “De espaldas a Centroamérica”, en *Nueva Mayoría.com*, 17 de marzo de 2010, [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2160&Itemid=56](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2160&Itemid=56)
55. La normalización de la situación de Honduras en el SICA estaba aún en proceso para el mes de abril, aunque el Secretario General de la OEA, ya se había expresado sobre la necesidad de que este país se reincorporará a la OEA. Ver EFE “Insulza quiere que Honduras se reincorpore a la OEA”, en *El País* (Madrid), martes 27 de abril de 2010, p. 6.
56. En tanto a los pocos días, el 8 del mismo mes, el presidente Funes realizó una visita oficial a Washington y se reunió con el presidente Obama.
57. Ver <http://www.as-coa.org/article.php?id=2280> y <http://coa.counciloftheamericas.org/article.php?id=2288>
58. Ver <http://www.infobae.com/politica/511049-0-0-Luego-reunirse-Obama-Cristina-Kirchner-advirtio-que-la-relacion-es-normal-y-seria>
59. Ver <http://coa.counciloftheamericas.org/article.php?id=2288>
60. El único acuerdo similar, hasta el momento, es el existente con Colombia.
61. Quainton, Anthony (2009). “The Hemsiperic Agenda and the Role of Regional and International Organizations”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), edición especial, No. 30, julio-diciembre 2009, pp. 214-215.
62. Ver “La política exterior, casi ausente en el discurso presidencial”, en *La Nación* (Buenos Aires), 29 de enero de 2010, p. 2.
63. Como lo señala un análisis reciente “Massachussets fue una turbulencia que desestabilizó el vuelo del gobierno demócrata. El mensaje de las urnas es triste pero revelador: la prioridad de las clases medias y bajas de los Estados Unidos hoy no es lo importante sino lo urgente. La administración Obama nació con la mira puesta en lo importante.

- Por eso se concentró en grandes cambios estructurales que dieran mayor calidad y alcance a la educación y a la salud; mejores políticas ambientales con más uso de energías alternativas, además de mayor democracia institucional y humanismo social. Pensando en estas reformas de gran trascendencia olvidó un problema de extrema urgencia: el desempleo”, en Fantini, Claudio (2010). “Balance: Obama entra en boxes”, en *Noticias* (Buenos Aires), año XXXI, No. 1728, 6 de febrero de 2010, pp. 106-108.
64. Entre las cuales se encuentra la aprobación largamente postergada por parte del Congreso de los ya firmados Tratados de Libre Comercio con Panamá y con Colombia. Particularmente en este último caso, en razón de las denuncias hechas sobre las violaciones a los derechos humanos y la represión a dirigentes sindicales por parte del gobierno del Presidente Uribe.
  65. Baker, Peter (2010). “Obama Making Plans to Use Executive Power”, en *The New York Times*, 13 de febrero de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/13/us/politics/13obama.html>
  66. Ver Dareblum, Jaime (2010). “Obama’s State of the Union and Ignoring Latin America”, en *Mexidata.Info*, 1 de febrero de 2010, <http://www.mexidata.info/id2537.html>
  67. Lowenthal (2009), *op. citada*, xxiii.
  68. En este sentido, el proceso de designación de nuevos funcionarios para apuntalar la política exterior de Obama, aún se encuentra en desarrollo, ya que para el momento de escribir este artículo, el Congreso todavía no había aprobado la designación del embajador ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni al principal negociador de temas agrícolas propuestos por el Presidente, y la promesa de designación de un enviado especial para América Latina planteada durante su campaña electoral, aún no se ha hecho efectiva. Ver al respecto, tanto Martín, María (2010) “La utopía del libre comercio”, en *Suplemento sobre Comercio Exterior, La Nación* (Buenos Aires), 27 de abril de 2010, p. 4., como Oppenheimer, Andrés (2010). “Es hora de pasar de las palabras a los hechos”, en *La Nación* (Buenos Aires), 20 de abril de 2010, p. 4.
  69. Malamud, Carlos y Carola García Encina (2010). “EE.UU. y América Latina”, *Instituto Real Elcano* (Madrid), ARI 44/2010, 4 de marzo de 2010, p. 6.

70. Calvo, José Manuel (2010). “Arturo Valenzuela, Secretario Adjunto de EE.UU. para América Latina “No vamos a dictar cátedra a nadie”, en *El País* (Madrid), 7 de febrero de 2010, p. 4.
71. Observación en la cual también se reflejan los problemas que Obama confronta a nivel doméstico, Nota del autor.
72. Erikson, Daniel (2010). “The Obama Administration and Latin America: Towards a New Partnership?”, *Working Paper No. 46*, The Center for International Governance Innovation (CIGI), Waterloo, abril 2010, pp.9-11.
73. Malamud y García Encina (2010), *op. Citada.*, p. 6.
74. Lowenthal (2009) *op. Citada*, xxix.

#### RESUMEN

#### Obama y América Latina y el Caribe: A más de un año después

El artículo analiza los factores domésticos e internacionales que han contribuido a las ambigüedades e inconsistencias del desarrollo de una política hemisférica por parte del Presidente Barack Obama a partir de su elección. Mientras que durante el primer año de su mandato tres temas críticos incidieron sobre esta política —las relaciones con Cuba, el golpe de estado en Honduras, y el acuerdo sobre la utilización de bases militares con Colombia, en el marco de una profunda transformación de la región tanto en términos políticos como en relación con la diversificación de sus vínculos comerciales y humanitarios, a partir de la ayuda humanitaria desplegada por los EE.UU. frente al terremoto en Haití, una activación de las visitas y acuerdos con países de la región parece empezar a marcar un rumbo más definido de la política hemisférica de la nueva administración y una nueva etapa en la misma. Sin embargo, tanto las prioridades domésticas e internacionales, como el legado de la pasada administración, los obstáculos políticos internos y una acelerada dinámica de la integración y concertación política de la región, dificultan la definición de una política hemisférica consistente hacia América Latina y el Caribe.

## ABSTRACT

**Obama and Latin America and the Caribbean:  
More than One Year Later**

This article analyzes the domestic and international factors that have contributed to the ambiguities and inconsistencies in the development of a hemispheric policy by President Barack Obama since he was elected. Although during Obama's first year in office there were three critical issues that had an impact on this policy: the relations with Cuba, the coup d'état in Honduras, and the agreement on the use of military bases in Colombia, within the framework of a deep transformation of the region both in political terms and in relation to the diversification of its commercial and humanitarian relations, based on the humanitarian aid operations deployed by the US in response to the earthquake in Haiti, the activation of visits to and agreements with the countries of the region seem to mark a more clearly defined direction and a new phase for the new Administration's foreign policy. However, domestic and international priorities, the legacy of the previous administration, internal political obstacles and a dynamic acceleration of the political integration and coordination of the region hinder the definition of a consistent hemispheric policy towards Latin America and the Caribbean.

## SUMMARIO

**Obama e a América Latina e o Caribe: Mais de um Ano Depois**

Este artigo analisa os fatores domésticos e internacionais que contribuíram para as ambiguidades e inconsistências do desenvolvimento de uma política hemisférica por parte do presidente Barack Obama a partir de sua eleição. Ao passo que durante o primeiro ano de seu mandato três temas críticos incidiram sobre esta política —as relações com Cuba, o golpe de estado em Honduras e o acordo sobre a utilização de bases militares com a Colômbia, no marco de uma profunda transformação da região tanto em termos políticos quanto no que diz respeito à diversificação de seus vínculos comerciais e humanitários, a partir da ajuda humanitária promovida pelos Estados Unidos diante do terremoto no Haiti, uma ativação de visitas e acordos com países da região parece começar a marcar um rumo mais definido da política

hemisférica do novo governo e uma nova etapa desta. No entanto, tanto as prioridades domésticas e internacionais quanto o legado do governo anterior, os obstáculos políticos internos e uma acelerada dinâmica da integração e dos acordos políticos da região, dificultam a definição de uma política hemisférica consistente para a América Latina e o Caribe.



# El ideario neoconservador en la política exterior de Estados Unidos. Presencia y permanencia

Luis Fernando Ayerbe

## Presentación

En el centro de los debates recientes sobre los alcances y límites del poder estadounidense, se sitúa la viabilidad estratégica de la doctrina de acción preventiva formulada por la administración de George W. Bush, cuyo gran test es la intervención en Irak.

A pesar de las controversias sobre los resultados de esa iniciativa, especialmente después de la victoria de Barack Obama en las elecciones de 2008, en un pleito que tuvo en la política exterior un fuerte foco de crítica, consideramos que el posicionamiento internacional de los Estados Unidos en los últimos años presenta continuidades importantes. Lejos de una respuesta improvisada de la administración Bush

a los atentados de 11/09/2001, percibimos un abordaje sistemático, coherente en términos de la racionalidad medios-fines, y de largo alcance sobre el papel del país en el ordenamiento del mundo, que tiene en el neoconservadurismo una de sus grandes fuentes de sustento intelectual.

En este artículo, abordaremos la trayectoria, ideas y principales exponentes de esa corriente de pensamiento, situando los momentos de ascenso y retroceso de su influencia en la política nacional. En un contexto en que se anuncia el ostracismo de los neoconservadores, acompañando una percepción de pérdida de influencia estadounidense en el mundo y de cuestionamiento de los logros estratégicos del unilateralismo, cabe reflexionar, desde una perspectiva menos coyuntural, sobre los significados de su presencia intelectual y política, de los altos y bajos que marcan su trayectoria desde la presidencia de Ronald Reagan.

## Una derecha de inspiración Gramsciana

La actuación de los neoconservadores comienza a adquirir mayor visibilidad en los años 1970, cuando un grupo de intelectuales próximo a la izquierda del Partido Demócrata pasa a asumir posiciones críticas de los rumbos de la política interna y externa de los Estados Unidos. Los principales vehículos de expresión son las revistas *Commentary*, fundada en 1945, que a partir de 1960 (y hasta 1995), pasa a contar con Norman Podhoretz como editor-jefe, *The Public Interest* y *The National Interest*, creadas, respectivamente, en 1965 y 1985, por iniciativa de Irving Kristol, fallecido en septiembre de 2009.

Los embates teóricos y políticos asumidos por los neoconservadores en el proceso de afirmación y reconocimiento como corriente de pensamiento tienen tres momentos destacados:

- 1) la crítica a las políticas de contención y disuasión con relación a la Unión Soviética, proponiendo una actuación menos tolerante por parte de los Estados Unidos, substituyendo la aceptación tácita de la existencia de los regímenes comunistas por un combate más firme objetivando su derrota como opción política. En este cam-

po, se distancian del pragmatismo realista de administraciones republicanas como la de Richard Nixon, defendiendo una postura misionaria, que confía en la posibilidad de cambiar el mundo;

- 2) la crítica a las políticas de acción afirmativa de Lyndon Johnson, dentro de los programas de la Gran Sociedad a favor del acceso de minorías étnicas a la universidad y al empleo a través de cuotas, que conviven con el ascenso de los movimientos de contracultura, matriz de un multiculturalismo cuyo relativismo es criticado como antagónico con los valores fundacionales de la nación americana, delineando una tendencia de decadencia de la cultura democrática;
- 3) en la dirección contraria de la ortodoxia de los conservadores tradicionales, defienden la existencia de políticas de bienestar social, aunque proponiendo una mejor delimitación de los beneficiarios, en la perspectiva de incentivar el consumo a través del corte de impuestos, politizando la economía a partir de la búsqueda de amplios consensos populares en torno de la defensa de un capitalismo que sea capaz de responder a los llamados igualitarios del comunismo<sup>1</sup>.

Esas concepciones, que van delineando el perfil del neoconservadurismo como corriente intelectual, tienen también una fuente existencial, vinculada a la trayectoria de sus principales liderazgos. El antagonismo con la Unión Soviética ya está fuertemente arraigado en Irving Kristol desde los años 1930, cuando era estudiante del City College de New York y militaba en el grupo trotskista Young People's Socialist League. En el caso de Podhoretz, diez años más joven que Kristol, su bautismo político se dio en los movimientos radicales de inicio de la década de 1960 (Podhoretz, 1996; Kristol, 1995). El anti-estalinismo de los años de la juventud dará lugar a un anticomunismo visceral.

La aceptación del Estado como agente de distribución de ingresos y la crítica a las políticas de acción afirmativa tienen sus raíces en la vivencia de ambos, de familias de inmigrantes, de los años del New Deal, en que el gobierno de Franklin Roosevelt buscó superar la peor crisis económica hasta entonces enfrentada por el país. El rescate de la pobreza con base en políticas estatales que estimulan el crecimiento, impulsando el ascenso social de aquellos que apuestan en el

esfuerzo y en el mérito, será una marca distintiva en la formación de las convicciones peculiares de los nuevos conservadores, que pasan a asumir papel de destaque en la política nacional a partir de la llegada de Ronald Reagan a la presidencia.

La influencia de las ideas neoconservadoras en temas clave de las plataformas de gobierno Republicanas, especialmente las políticas de supply side de estímulo al consumo por el corte de impuestos a los sectores más ricos (Stelzer, 2004) y la radicalización de la Guerra Fría, imprimirán una nueva marca en la política nacional:

Desde su origen entre intelectuales liberales desilusionados en los 1970, lo que nosotros llamamos de neoconservadurismo fue una de aquellas tendencias intelectuales ocultas que emergen apenas intermitentemente. No es un “movimiento”, como es visto por los críticos conspirativos. Neoconservadurismo es lo que el último historiador de la América Jacksoniana, Marvin Meyers, llamó de “persuasión”, que se manifiesta por un cierto tiempo, más irregularmente, y cuyo significado solo percibimos claramente en retrospectiva. Visto de esta manera, se puede decir que la tarea histórica y la finalidad política del neoconservadurismo parecerían ser estas: convertir el partido republicano, y el conservadurismo americano en general, contra sus voluntades respectivas, en un tipo nuevo de política conservadora apropiada a gobernar una democracia moderna (Kristol, 2004, p. 33).

A mediados de los años 1990, momento de reflujo de la influencia neoconservadora en la política nacional, Norman Pohdoretz sistematiza la nueva postura a ser asumida por el grupo: “Ahora somos todos Gramscianos” (1996: p. 26). Más que la presencia física en los espacios de poder es importante que sus ideas fundamentales sean absorbidas por los actores relevantes.

Como parte de esa perspectiva estratégica, dos miembros de la nueva generación de intelectuales neoconservadores, William Kristol, Editor de la revista *The Weekly Standard*, y Robert Kagan, del Carnegie Endowment for International Peace, fundan en 1997 el Project of the New American Century, Think Tank concebido como espacio de formulación y debate de ideas capaces de “ofrecer argumentos y sostén al liderazgo global americano” (PNAC, 1997). Entre los signatarios del

PNAC se incluyen nombres comúnmente asociados al grupo, como Norman Podhoretz, Francis Fukuyama y Paul Wolfowitz, Secretario Adjunto de Defensa en la primera administración de George W. Bush, y exponentes tradicionales del conservadurismo, como Dick Cheney y Donald Rumsfeld, futuros Vice-presidente y Secretario de Defensa (PNAC, 1997).

La victoria Republicana en las elecciones de 2000 torna posible conciliar la persuasión en el campo de las ideas con el ejercicio directo del poder. En las palabras de Irving Kristol, “el neoconservadurismo comenzó a disfrutar de una segunda vida, en un momento en que sus obituarios todavía estaban siendo publicados” (2004: p. 37).

### **Latino americanización de la política exterior: Unilateralismo y monroísmo**

Para Irving Kristol, en las relaciones internacionales, así como en la economía y en la cultura, no existe una teoría neoconservadora, más un conjunto de ideas, que sistematiza en cuatro principios:

Primeramente, el patriotismo es un sentimiento natural y saludable y debe ser incentivado por instituciones privadas y públicas... En segundo, un gobierno mundial es una idea terrible en la medida en que puede conducir a una tiranía mundial. Las instituciones internacionales que apuntan como finalidad a un gobierno mundial deben ser miradas con la sospecha más profunda. En tercer lugar, el estadista debe, sobre todo, tener la habilidad de distinguir amigos de enemigos... Finalmente, para una gran potencia, “el interés nacional” no es un término geográfico, excepto en los temas razonablemente prosaicos como las regulaciones comerciales y ambientales... Y las grandes naciones, cuya identidad es ideológica, como la Unión Soviética de ayer y los Estados Unidos de hoy, inevitablemente tienen intereses ideológicos además de los otros intereses materiales (2004: p. 36).

Desde nuestra perspectiva, las ideas presentadas por Kristol, así como las posiciones asumidas por el gobierno de George W. Bush, recuperan elementos de la tradición iniciada por Monroe.

En 1823, manifestando preocupación con las intenciones de España de revertir, con el apoyo de la Santa Alianza, el proceso de independencia latinoamericano, los Estados Unidos, por iniciativa de su presidente James Monroe, deciden fijar límites a la intervención de Europa en el continente. A partir de ese momento, se inaugura una política exterior cuyos lineamientos principales estarán permanentemente presentes en las relaciones con América Latina. Tres argumentos se destacan en la posición asumida por Estados Unidos como guardián de la seguridad hemisférica: 1) la existencia de ambiciones expansionistas en la región por parte de potencias extra-continetales; 2) la defensa de un modo de vida que expresaría el mayor grado de avance conocido por la civilización, en la época representado por el régimen político republicano, a ser defendido de las ambiciones colonialistas de las monarquías europeas; 3) la fragilidad de las nuevas repúblicas latinoamericanas para defender sus propios intereses sin la ayuda de Estados Unidos.

La Doctrina Monroe nunca fue formalmente abandonada, sin embargo, su invocación explícita se limita al período de 1823 a 1904, en que son formulados sus cinco corolarios. El primero, del Secretario de Estado Henry Clay, de 1825, veta la posibilidad de transferencia de Cuba y Puerto Rico, colonias de España, a cualquier otra potencia. Los blancos eran principalmente Inglaterra, México y Colombia, en el caso de los dos últimos, por el hecho de que pudieran estimular la independencia de Cuba. El segundo, formulado por el presidente James K. Polk, en 1845, busca desestimular cualquier interés, principalmente de Inglaterra, por Texas, que se había separado de México en 1836 y fue posteriormente incorporado a la Unión Americana. En 1871, el presidente Ulises S. Grant, invoca la Doctrina Monroe con el objetivo de desestimular eventuales intenciones de recolonización de la República Dominicana por parte de España, después de la anexión de 1861 y su posterior retirada en 1865. En 1895, el secretario de Estado Richard Olney envía un mensaje a Londres a raíz de la disputa fronteriza entre Venezuela y la Guyana Inglesa, proponiendo que Estados Unidos sean mediadores del conflicto de intereses, bajo el argumento de que la Doctrina Monroe no estaba siendo respetada. El quinto, y más conocido, fue formulado por Theodore Roosevelt, en diciembre de 1904. Bajo el pretexto de defender el hemisferio de las políticas imperiales de potencias extra-continetales, a raíz de problemas surgidos con la insolvencia de Venezuela en el pago de su

deuda externa, que tiene sus puertos bloqueados por una escuadra de barcos ingleses, alemanes e italianos, los Estados Unidos se adjudican el derecho exclusivo de intervención, con el objetivo de hacer que la nación sudamericana cumpla con sus obligaciones, advirtiendo que el mismo procedimiento será aplicado en eventuales situaciones futuras similares en la región.

Después del gobierno de Theodore Roosevelt, y hasta el final de la Guerra Fría, aunque la Doctrina Monroe no haya sido invocada como justificativa de intervenciones más activas, los tres argumentos apuntados al inicio continúan presentes.

Durante la presidencia de Franklin Roosevelt, conocida en las relaciones interamericanas como período del “buen vecino”, se ejercen fuertes presiones a los países de la región para que apoyen a los aliados en la Segunda Guerra Mundial. La protección del hemisferio de la influencia de las potencias vinculadas al Eje, sea por el alineamiento de países con la política exterior de Alemania o la adopción de regímenes políticos similares, llevan a Estados Unidos a promover el aislamiento de gobiernos bajo sospecha de simpatías con el nazi-fascismo, conforme ocurrió con el régimen militar de Farrel en la Argentina.

Durante la Guerra Fría, cuando los Estados Unidos asumen el papel internacional de guardianes del llamado mundo libre contra el avance del comunismo, la región pasa a sufrir crecientes interferencias bajo el argumento del combate al expansionismo soviético, que encontraría terreno favorable en las fragilidades del desarrollo de la región, especialmente aquellas vinculadas a las profundas desigualdades sociales. El ejemplo emblemático que sostiene este tipo de preocupación es la revolución cubana. La respuesta se pautará por la combinación de presiones económicas a favor de la promoción de la apertura de los mercados nacionales al capital extranjero, y el combate a los regímenes nacionalistas y de izquierda, que expresarían opciones “equivocadas” para enfrentar los desafíos del desarrollo. Como resultado, promoverán la diseminación de gobiernos aliados (militares o no) en la agenda global contra el comunismo.

Entre los años 1960 - 1980, asistimos a la derrota militar de la izquierda armada —en una guerra que generalizó la represión para todas las formas de oposición, pacíficas o no— y a la paulatina substitución de

las políticas económicas de inspiración nacionalista por la implementación de una agenda de liberalización económica.

El enaltecimiento de la eficiencia de las políticas de Estados Unidos de la segunda mitad del siglo XX, como gran responsable por la victoria contra los adversarios del sistema y la conducción de América Latina por un camino de “convergencia” con el modo de vida vigente al norte del hemisferio (Ayerbe, 2002), se torna uno de los argumentos favorables a nuevas posturas misionarias en otras regiones.

Después del 11/09/2001, desatada la denominada Guerra Global contra el Terrorismo, las mayores atenciones se dirigen para el Medio Oriente. En el enfrentamiento de un nuevo enemigo cuya peligrosidad es colocada en estándares similares o superiores a los del comunismo soviético, los neoconservadores defienden la retomada de la tradición de la Doctrina Monroe. Para David Frum y Richard Perle, respectivamente Asistente Especial del Presidente para los discursos económicos y Subsecretario de Defensa durante la primera administración de George W. Bush, la gran señal enviada por el 11/09 es la pérdida de capacidad de contención de la amenaza terrorista dentro de fronteras limitadas, lo que demanda un cambio de estrategia.

Dependiendo de la postura de cada país, son propuestas tres líneas de acción. En el caso de los gobiernos que asumen con decisión el combate a las amenazas en el interior de las fronteras nacionales, los Estados Unidos deben proveer todo el apoyo necesario. En relación a aquellos que concilian con el terrorismo, el poder de retaliación americano deberá ser aplicado con todo rigor. Por otro lado, en las situaciones en que la debilidad del Estado dificulta la defensa del país, se recomienda el intervencionismo unilateral.

En esa última situación, es invocado el Corolario formulado por Theodore Roosevelt en 1904, considerado más actual y eficaz que el “superado” sistema de las Naciones Unidas.

La sabiduría transparente del corolario de Roosevelt —que reconoce que si los Estados Unidos no mantuvieran el orden en el Caribe, los alemanes o los ingleses lo harán— cedió espacio a las esperanzas idealistas de la carta de la ONU de que podríamos administrar todo colectivamente. Aquellas esperanzas se tornaron

polvo hace mucho tiempo. Y ahora, un siglo después, una versión actualizada del corolario de Roosevelt parece retornar como el derecho internacional de las naciones (Frum e Perle, 2003: p. 120-121).

En ese emprendimiento civilizador, los neoconservadores reivindican la imposición de cambio de régimen político como una de las tareas necesarias en la implementación de la estrategia de guerra preventiva. Respondiendo a críticas del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, cuestionando la viabilidad de una democratización de Irak impuesta por la fuerza, Frum y Perle asumen la validez de ese tipo de acción: “Annan está errado. En la mayor parte de las veces, la democracia no tendrá chance a menos que sea ayudada desde el exterior —y por la fuerza si necesario” (2004: p. 278). Para ellos, el país ya hizo eso antes, con suceso, en Europa Occidental y en el Este de Asia al final de la Segunda Guerra, y más recientemente en América Central.

La exacerbación del unilateralismo como respuesta de la administración Bush a los desafíos colocados por la agenda de combate al terrorismo, revela una opción por el endurecimiento que busca tornar más explícitas las fronteras políticas, económicas y culturales del orden mundial propuesto por los Estados Unidos, recreando los tres elementos que destacamos en la caracterización de la trayectoria iniciada por Monroe: el terrorismo como nueva amenaza global, encontrando en las fragilidades enfrentadas por los países en desarrollo un campo fértil para la desestabilización de los esfuerzos estadounidenses a favor de la diseminación de los valores de la democracia, del buen gobierno y de la libre iniciativa, justificando su intervención directa en la defensa de la “civilización” contra la “barbarie”.

## El momento neoconservador

La decisión de invadir Irak, diferentemente de Afganistán, no contó con el aval de las Naciones Unidas, al mismo tiempo que generó divergencias con aliados tradicionales, especialmente europeos, y provocó grandes manifestaciones pacifistas alrededor del mundo. Los Estados Unidos aparecen como agresores, atacando unilateralmente una nación

soberana que no había asumido ninguna actitud bélica contra el país. La justificativa fue la necesidad de derrocar al régimen de Saddam Hussein, acusado de fabricar Armas de Destrucción Masiva y de mantener vínculos con Al Qaeda. La acción preventiva fue justificada en función del grado de peligrosidad e imprevisibilidad de una dictadura unipersonal, con antecedentes de agresión a países vecinos (Irán y Kuwait), y utilización de armas químicas contra enemigos internos (Curdos) y externos (Irán). Las pruebas sobre los vínculos con el terrorismo y la posesión de armas de destrucción masiva se amparó en informes de inteligencia, especialmente de la CIA.

Meses después de la ocupación y de exhaustivas investigaciones, no son encontrados vestigios de la producción de armas y no consiguen establecerse vínculos orgánicos entre Al Qaeda y el ex-presidente Saddam Hussein. A eso se van sumando la evolución de la situación en Irak, donde las fuerzas de ocupación enfrentan una oposición armada de alcances no previstos, y la denuncia de prácticas de tortura de prisioneros, que más que excesos localizados, señalan para un estándar de comportamiento determinado por una política de Estado dirigida por el Departamento de Defensa. Los desdoblamientos apuntados conducen a un nuevo cuadro político pautado en controversias envolviendo ya no apenas aquellos que siempre se opusieron a la política de Bush, más un conjunto de sectores que pasan a cuestionar, tanto en el plano ético como operacional, al presidente y su equipo.

En ese escenario conturbado, la influencia de los neoconservadores asume destaque en las discusiones sobre la autoría intelectual y puesta en ejecución de la intervención en Irak. 2004 será un año pleno de definiciones y controversias en los círculos próximos al gobierno sobre los alcances y límites de la llamada Doctrina Bush.

En debate promovido por el Hudson Institute sobre el “momento neoconservador”, existe consenso en atribuir la influencia de sus ideas en las decisiones tomadas por el presidente a la capacidad de sus miembros en el gobierno de presentar una respuesta práctica y coherente al 11/09/2001.

Para fundamentar esa opinión, cuestionando las teorías “conspirativas” sobre la existencia de un grupo infiltrado en los altos escalones de las instituciones que crean la política exterior, Gary Schmitt, Director

Ejecutivo del PNAC, destaca el hecho de que autoridades clave en ese contexto, como la Asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice, el Secretario de Estado Colin Powell, el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld y el propio George W. Bush no son neoconservadores.

Richard Perle, ya fuera de gobierno, actuando en el American Enterprise Institute, considera que el momento neoconservador está apenas comenzando, más allá de sus virtudes conceptuales, su influencia se debe al hecho de que “es un abordaje de los asuntos internacionales que refleja sentido común, pragmatismo” (Hudson Institute, 2004).

Adrian Wooldridge, corresponsal en Washington del Economist, ve como tendencia la pérdida de influencia del grupo, aunque reconozca que sus ideas, presentes en el debate intelectual y político de los Estados Unidos hace bastante tiempo, encontraron en la confusión generalizada del inmediato pós-11/09/2001 un espacio favorable de proyección. En este sentido, destaca tres componentes de la visión de mundo neoconservadora:

Uno es el diagnóstico pesimista de la naturaleza del mundo. Eso fue dramáticamente comprobado por el 11 de septiembre. El segundo es el “nacionalismo asertivo”, de que la manera de lidiar con eso... es por la afirmación del poder americano... Y un tercer aspecto que hace al neoconservadurismo es esta idea transformativa de que nosotros... podemos llevar la democracia a esa parte del mundo (Hudson Institute, 2004).

Para Wooldridge, las dos últimas ideas estarían perdiendo fuerza, en la medida en que colocan en pauta cuestiones estructurales polémicas. Pasado el impacto inicial de los atentados y de las respuestas del gobierno en Afganistán e Irak, no hay tanto consenso sobre la necesidad de manutención de un estado de guerra permanente y de emprendimiento de nuevas iniciativas contra otros países asociados con el terrorismo, que implican también en la adopción posterior de costosos y complicados programas de construcción de Estados.

En conferencia realizada en el American Enterprise Institute, Charles Krauthammer, columnista del Washington Post vinculado al neoconservadurismo, defiende la política exterior adoptada por George W. Bush, para la cual cuña la expresión “Realismo Democrático”, que

define “el interés nacional no como poder más como valores” (2004<sup>a</sup>: p. 14). Para él, la guerra preventiva y la construcción de Estados democráticos representan la única alternativa capaz de enfrentar los enemigos responsables por el 11/09/2001, ya que el problema no se resume a la persona de Bin Laden, envuelve “el calderón de opresión política, de intolerancia religiosa, y la ruina social en el mundo Árabe-Islámico -opresión transformada y desviada en un antiamericanismo virulento y asesino por regímenes sin ninguna legitimidad. No es un hombre, es una condición” (2004<sup>a</sup>: p. 17).

En artículo en *The National Interest*, Francis Fukuyama (2004) coloca en duda algunos de los presupuestos de la política de Bush, criticando el Realismo Democrático. En primer lugar, cuestiona la noción de que Al Qaeda, Saddam Hussein o el fundamentalismo islámico sean enemigos existenciales de los Estados Unidos, como lo fueron la ex-Unión Soviética y el nazismo, tal vez si para Kuwait, Irán, Israel y los gobiernos del Medio Oriente. Sin desconocer los daños que esos adversarios pueden causar, considera que el islamismo carece de un apelo universalizante capaz de contraponerse a Occidente. Al mismo tiempo, se pregunta qué es lo que determina que sean esos y no otros los principales enemigos del país, como por ejemplo las guerrillas colombianas o el régimen de Chávez en Venezuela, mucho más próximos geográficamente.

En respuesta a esas críticas, Krauthammer reafirma su convicción de que el islam representa un enemigo existencial, inclusive de mayor apelo global que el nazismo, cuyo racismo excluía todos los que no fuesen blancos de ascendencia Ariana y tenía muchos menos simpatizantes fuera de Alemania. Por otro lado, está “basado en una religión venerable con cerca de mil millones de adherentes que ofrece no solamente una pronta fuente de reclutas... más puede beneficiarse de una larga y profunda tradición de fervor, expectativas mesiánicas y culto del martirio” (2004b: p. 20).

Con relación a la exportación de la democracia para Oriente Medio, Krauthammer apunta para un cambio necesario del abordaje estadounidense, que incurrió en el error de creer en la existencia de un excepcionalismo árabe que redundó en valorizar las alianzas con relación a otros enemigos y dejar a su libre arbitrio la forma en que administraban sus países y sociedades. Esto continuaría caso no

hubiese acontecido el 11/09/2001. “La política del excepcionalismo árabe nunca fue enunciada, mas fue universalmente comprendida: América buscaba la democratización en Europa, en el este de Asia, en América del Sur y Central —en toda parte excepto en el mundo árabe” (2004b: p. 23).

Si hubo suceso en esas regiones ¿Por qué no en el Medio Oriente? Por otro lado, mismo considerando que las críticas a la Doctrina Bush tengan procedencia, ¿Cuál es la alternativa? Mientras no surjan proposiciones diferentes y consistentes, y las percepciones políticas predominantes sobre los desafíos a la seguridad permanezcan, no hay motivo para anunciar el agotamiento del momento neoconservador.

En libro posterior en que anuncia su distanciamiento del neoconservadurismo, Fukuyama retoma ese debate. Aunque reconoce el relevante papel intelectual y político de ese ideario, delimita su momento histórico, sistematizando cuatro principios que componen el núcleo de su legado:

La creencia en que la naturaleza interna de los regímenes es importante y que la política exterior debe reflejar los valores más profundos de las sociedades liberales democráticas. ... La creencia de que el poder americano fue y podrá ser usado con propósitos morales, y que los Estados Unidos precisan permanecer envueltos en los asuntos internacionales... La incredulidad en los proyectos ambiciosos de ingeniería social... y finalmente el escepticismo con relación a la legitimidad y eficiencia de las leyes e instituciones internacionales para la obtención de seguridad y justicia (Fukuyama, 2006: p. 48-49).

Para Fukuyama, esos principios fueron adecuados en la guerra global contra el comunismo, conforme se reveló a partir del gobierno de Ronald Reagan. No obstante, la retomada del activismo de aquellos años, creyendo en la posibilidad de acelerar procesos de cambio de régimen en la dirección de la universalización de la democracia liberal, pasando muchas veces por encima de los ámbitos decisorios multilaterales, conforme el ejemplo de Irak, viene revelándose problemático para los intereses nacionales, conduciendo a un creciente anti-americanismo de alcances preocupantes. En consonancia con esa posición, en las elecciones presidenciales de 2008 declaró su apoyo a Barack Obama.

Saliendo en defensa del neoconservadurismo, Robert Kagan no ve en la Doctrina Bush una ruptura con la tradición histórica de la política exterior estadounidense, destacando la presencia y permanencia de sus principios orientadores:

¿Promoción de la democracia?...Cualquiera que mira para la vasta extensión de la historia americana tendría que decir que impulsar la democracia en otras naciones, frecuentemente después de invasiones emprendidas para otras finalidades, es más la norma que la excepción. Cuanto al unilateralismo... esa realmente fue la norma histórica. El sistema de alianzas de la Guerra Fría era una aberración, bienvenida, sin dudas, pero fuertemente influenciada por circunstancias geopolíticas que no vigoran más. ¿Y la presión? No solamente esta fue una característica prominente de la política exterior de Estados Unidos por dos siglos... mas todos, de Michael Walzer a Henry Kissinger, Kofi Annan y John Kerry concuerdan que la acción preventiva es una parte inevitable de los asuntos de Estado en un mundo de proliferación de armas de destrucción en masa y terrorismo internacional<sup>2</sup> (2004: p. A23).

### **¿Una nueva temporada en el infierno?**

En la etapa final del segundo mandato de Bush, las crecientes dificultades para mantener la credibilidad del discurso a favor del estado de alerta permanente en la guerra contra el terrorismo, señalan un nuevo retroceso de la influencia neoconservadora. La principal expresión política de esa tendencia es la renuncia de Donald Rumsfeld a la Secretaría de Defensa, después de la victoria del Partido Demócrata en las elecciones legislativas de 2006, en una campaña fuertemente polarizada en torno a los resultados de la intervención en Irak.

En ese mismo año, Gary Schmitt anuncia el fin del PNAC. En entrevista a la BBC, argumenta sobre los factores que llevaron a un desenlace que considera natural: “Hemos intentado resucitar una política Reaganista. Nuestra visión ha sido adoptada... Pero nuestras ideas no necesariamente fueron dominantes. No teníamos a nadie sentado en los hombros de Bush. Por lo tanto, el trabajo ahora es ver cómo se aplican” (Reynolds, 2006).

Las justificativas presentadas por Schmitt combinan la complacencia con el cumplimiento de los objetivos iniciales del proyecto, con el desánimo por el desprestigio político de la Doctrina Bush, en gran parte asociada a la guerra de Irak.

Esa evolución parece no perturbar las posiciones de Robert Kagan, que en 2008 se torna asesor de política exterior del candidato Republicano John McCain. Su análisis de la situación en el Golfo Pérsico confronta las decisiones y sus consecuencias dentro de una relación entre táctica y estrategia:

La decisión de invadir Irak podría haber sido correcta o equivocada, pero las lecciones que deben extraerse de la guerra se refieren a cuestiones de criterio, tácticas, y ejecución -no ir a la guerra con base en inteligencia defectuosa; no derrocar un gobierno extranjero sin un plan para hacer reinar el orden y la paz en el país después; no ser tan rápido en el gatillo; agotar todas las posibilidades antes de ir a la guerra; ser más prudente. Pero esto no plantea cuestiones más amplias de la política exterior, de la doctrina y la gran estrategia. ... La intervención en Vietnam fue el producto directo de la estrategia de contención de la Guerra Fría, pero muchas personas que piensan que la guerra de Vietnam fue un error, sin embargo, no condenan la contención. ... Se podría argumentar que lo mismo vale para Irak (Kagan, 2008).

A inicios de 2009, decididos a enfrentar los desafíos de una nueva muerte anunciada del ideario neoconservador, Robert Kagan y William Kristol fundan el Think Tank Foreign Policy Initiative (FPI). Alertando para los riesgos de un repliegue de los Estados Unidos de sus responsabilidades internacionales, acompañando la victoria del Partido Demócrata y su propagada revisión de la estrategia de Guerra Global contra el Terrorismo, en una coyuntura de crisis económica que atrae las atenciones para los asuntos domésticos, la FPI se presenta como espacio de reflexión e intervención sobre el lugar del país en el mundo. La nueva agenda busca rescatar la trayectoria iniciada por Irving Kristol y Norman Pohdoretz, proponiendo

- La continuación del compromiso de los EE.UU. —diplomático, económico y militar— en el mundo y el rechazo de las políticas que nos llevan por el camino del aislacionismo;

- un fuerte apoyo a los aliados democráticos de Estados Unidos y la oposición a los regímenes renegados que amenazan los intereses estadounidenses;
- los derechos humanos de los oprimidos por sus gobiernos, y el liderazgo de EE.UU. en la tarea de propagar la libertad política y económica;
- un ejército fuerte con el presupuesto de defensa necesario para garantizar que Estados Unidos está preparado para enfrentar las amenazas del siglo 21;
- la participación económica internacional como un elemento clave de la política exterior de EE.UU. en este momento de grandes transformaciones económicas (FPI, 2009).

Sus posiciones frente a la política exterior de Barack Obama llevarán en cuenta esa perspectiva. Curiosamente, perciben en su evolución convergencias fundamentales, como ejemplo de la fuerza persuasiva de un ideario que el neoconservadurismo ayudó a construir.

En documento analizando el primer año del gobierno Demócrata, su actuación inicial, que genera reacciones negativas en los círculos conservadores, es vista en retrospectiva como tentativa de administrar en lo inmediato un difícil legado económico, respondiendo con gestos que buscan generar un clima de distensión y de expectativas favorables frente a una percepción de “inevitable decadencia de Estados Unidos en relación con potencias emergentes en Asia, especialmente China” (FPI, 2010). Ejemplos de esa postura son los reiterados pedidos de disculpas de Obama por acciones adoptadas por el país en el pasado, sea por arrogancia en las relaciones con el mundo musulmán (entrevista a la red Al Arabiya, 27 de enero), con los aliados europeos (discurso en Francia, 3 de abril) y latinoamericanos (Cumbre de Trinidad y Tobago en 17 de abril); proponiendo un nuevo comienzo a las relaciones con Irán (Videotape felicitando al país por el año nuevo Persa, 20 de marzo), reconociendo y disculpándose por la participación en el golpe contra el Primer Ministro Mosaddek en 1953 (discurso en Egipto, 4 de junio); por sacrificar valores nacionales esenciales en el terreno de los derechos humanos, ejemplificados en prácticas de tortura a prisioneros por parte de la CIA (discurso a los empleados de la agencia, Virginia, 20 de abril), proponiendo cerrar la prisión de la Bahía de Guantánamo

(discurso en Francia en 3 de Abril). (Nile Gardiner y Morgan Roach, 2009; FPI, 2010).

Para Charles Krauthammer, esos gestos unilaterales y sin ninguna exigencia de contrapartida son parte de un Nuevo Liberalismo “enraizado en la convicción de que América es tan intrínsecamente defectuosa, tan inherentemente y congénitamente pecaminosa que no se le puede confiar, y no merece la posesión del poder en el mundo global” (2009).

Esa impresión tiende a ser relativizada a partir del momento en que la nueva administración pasa a definir con mayor claridad sus objetivos estratégicos y tomar algunas medidas percibidas como coherentes con el legado de George W. Bush.

Discursando en el Council on Foreign Relations el 15 de julio de 2009, la Secretaria de Estado Hillary Clinton caracteriza la política exterior de Obama como una Nueva Era de Compromiso, dejando claro que “La cuestión no es si nuestro país puede o debe liderar, sino cómo liderará en el siglo 21”. En la línea de la nación indispensable formulada por Madeleine Albright, asume que si bien “ninguna nación puede enfrentar sola los desafíos del mundo... ningún desafío puede ser enfrentado sin los Estados Unidos”. Como resultado, propone una estrategia basada en el Poder Inteligente, “una mezcla de principios y pragmatismo” que contempla cinco áreas de actuación:

En primer lugar, tenemos la intención de actualizar y crear vehículos de cooperación con nuestros socios, en segundo lugar, seguiremos con el compromiso de principios con los que no están de acuerdo con nosotros, en tercer lugar, vamos a elevar el desarrollo como un pilar básico del poder estadounidense, en cuarto lugar, vamos a integrar la acción civil y militar en las zonas de conflicto, y en quinto, vamos a aprovechar las fuentes principales del poder estadounidense, incluyendo nuestra fuerza económica y el poder de nuestro ejemplo (Clinton, 2009).

A partir de la clarificación de la estrategia internacional de Obama, las iniciativas unilaterales de aproximación de los primeros meses con regímenes opositores pasan a ser comprendidas como parte de la búsqueda de comprometimiento de aliados y adversarios en torno de los objetivos de la política exterior estadounidense.

El caso de Irán, especialmente su programa nuclear, se torna paradigmático en la puesta en práctica de la Nueva Era de Compromiso, ya que incluye los gestos diplomáticos anteriormente mencionados, la búsqueda del camino de la negociación multilateral involucrando a la Agencia Internacional de Energía Atómica y el involucramiento de terceros países, como Francia y Rusia, dispuestos a enriquecer parte de su uranio para uso pacífico.

Frente a esa apuesta riesgosa ¿Cuál será la alternativa si Irán endurece sus posiciones y apuesta en tornarse una potencia nuclear? Robert Kagan se muestra optimista:

El prolongado esfuerzo de Obama en la búsqueda de compromiso logró lo que George W. Bush nunca podría: convencer a la mayoría del mundo, y a la mayoría de los Demócratas, de que Irán no está interesado en cualquier acuerdo que amenace su programa de armas nucleares. Como resultado, Francia, Gran Bretaña, e incluso Alemania parecen más decididos que en cualquier momento en la última década para imponer sanciones significativas. La mayoría de los Republicanos, junto con la mayoría de los Demócratas, apoyarán a la administración, ya que endurece su enfoque de lo que la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, ahora llama la “dictadura militar” en Teherán (Kagan, 2010).

La condena del régimen iraní por parte de Hillary Clinton, en respuesta a su accionar represivo contra los opositores que cuestionan la idoneidad de los resultados electorales que dieron la victoria a Mahmoud Ahmadinejad, y que coincide con un proceso de fortalecimiento de la Guardia Revolucionaria como factor de poder, expresa el lado principista del Poder Inteligente, visto por Kagan como un gesto de “volver a esta vieja tradición americana de hacer el mundo más seguro para la democracia” (2010).

El componente pragmático de la nueva estrategia se explicita en las decisiones de aumentar el contingente de tropas en Afganistán, mantener la presencia militar en Irak hasta el final de 2011 y el funcionamiento del centro de detención en Guantánamo, reafirmando la decisión de cerrarlo, aunque sin estipular el plazo.

Con relación al último aspecto, en noviembre de 2009 fue anunciada la transferencia del juzgamiento de algunos prisioneros de Guantánamo para cortes civiles, incluyendo Khalid Sheikh Mohammed, acusado de ser autor intelectual de los atentados de 11/09/2001. Esa decisión es considerada un retroceso en círculos conservadores, asociada a sucesivas tentativas desde el inicio del gobierno de demarcar rupturas con la administración Bush, a veces meramente retóricas, como el anuncio de la Secretaria de Seguridad Interior, Janet Napolitano, de que el término “terrorismo” sería substituido por “desastres causados por el hombre” (Hannity, 2009).

Independiente de esos esfuerzos de diferenciación, Kagan verifica en la administración Obama una postura más vigorosa y con resultados promisoros en la guerra al terror,

Él intensificó la guerra en Afganistán. Él aumentó los ataques de aviones no tripulados a los sospechosos de terrorismo en Pakistán. De hecho, la administración de Obama llevó a cabo más ataques de aviones no tripulados en su primer año de lo que la administración Bush llevó a cabo en los cinco años anteriores combinados, produciendo un número récord de bajas al enemigo. Aunque el gobierno de Obama pueda ser más generoso que la administración Bush en la prestación de defensa jurídica a los terroristas capturados, también hace un esfuerzo mayor para asesinarlos, evitando así la necesidad de juzgamientos (2010).

Para Kagan, las posiciones adoptadas por Obama en Afganistán, Irak e Irán, que considera “los más difíciles, costosos y potencialmente peligrosos desafíos externos enfrentados por los Estados Unidos”, están generando un consenso bipartidista en política exterior sin precedentes en las últimas décadas.

Completando la pauta de convergencias, Thomas Donnelly, del American Enterprise Institute, y William Kristol, elogian la rápida y maciza movilización militar en respuesta al terremoto en Haití de 12 de enero, combinando las exigencias humanitarias con los desafíos geopolíticos: “Con una transición que se avecina en Cuba y los retos en Centroamérica América colocados por Venezuela, entre otros, hay una razón política para ser —y ser visto como— un buen y fuerte vecino”. Al mismo tiempo, ironizan las diferencias atribuidas a la

actual administración con respecto a la anterior en las formas del uso del poder, aprovechando para valorizar el papel estratégico de las Fuerzas Armadas: “Más que «el poder duro» o «poder blando» o «poder inteligente», nuestras capacidades militares son los instrumentos de acción. Es bueno tenerlos. Sería mejor tener lo suficiente, ahora y en el futuro” (Donnelly y Kristol, 2010).

## Presencia y permanencia

El neoconservadurismo, conforme analizamos, no es una teoría, mas un pragmatismo militante e intelectualmente sofisticado al servicio de intereses dominantes. Como toda postura animada por la ideología, es maleable, se adapta, se recicla, atendiendo a la mutación de los desafíos identificados. Su propósito principal es la persuasión, lo que no significa desdeñar la participación directa en los procesos decisorios del Estado.

Su presencia en la política estadounidense guarda estrecha relación con la emergencia de situaciones de conflicto, cuando los límites a los espacios de libertad se tornan más rígidos, y la población está más propensa a aceptar raciocinios maniqueos. Fue así en los años Reagan de exacerbación del enfrentamiento con la Unión Soviética, a los cuales sobrevino el ostracismo del período Clinton, el resurgimiento después del 11/09/2001 y un nuevo repliegue de las posiciones de poder con la llegada de Obama.

Independientemente de ese escenario, consideramos que la actuación de los neoconservadores en los años Bush trajo logros estructurales para los sectores del *establishment* favorables al endurecimiento en la vigilancia y castigo de los enemigos del orden. Las reformas en el área de seguridad fortalecieron la capacidad operacional del Estado para defender, interna y externamente, la gobernabilidad sistémica. En ese proceso, le tocó a los “halcones” asumir los costos políticos de la implantación de medidas impopulares, asociadas a un contexto de excepcionalidad.

Con el retorno de los Demócratas a la Casa Blanca, la agenda de desafíos y prioridades tiende a colocar la seguridad en perspectiva menos

ideológica, abriendo espacios para una postura internacional más pro-pensa a la búsqueda de consensos. No obstante, el discurso de ruptura con el pasado inmediato se revela poco consistente con los hechos.

Sin la pretensión de etiquetar al actual gobierno como neoconservador, las convergencias apuntadas por algunos de sus exponentes ayudan a revelar —a pesar de la anunciada revisión de Obama del repertorio de medios al servicio de un poder que se pretende más inteligente— la continuidad de una tradición que marca la trayectoria nacional: auto-atribución de un excepcionalismo que expresa la superioridad del modo de vida estadounidense, ejemplo a ser proyectado, promovido y legitimado, arrogándose un liderazgo internacional incuestionable e innegociable, utilizando recursos de poder económico como factor de seducción, influencia y coerción, y la preponderancia militar como garante de última instancia.

## NOTAS

1. En lo que se refiere al papel del Estado, para Kristol, “a los Neocons no les gusta la concentración de los servicios en el Estado de bienestar y se sienten gratificados estudiando formas alternativas de distribuir estos servicios. Pero son impacientes con la noción Hayekiana de que estamos ‘en el camino de la servidumbre’. Los Neocons no sienten ese tipo de alarma o de ansiedad con el crecimiento del Estado en el siglo pasado, viéndolo como natural, ciertamente inevitable” (2004, p. 35). En relación al estímulo de la oferta (supply side), defiende su relevancia como parte de las políticas que trajeron mayor popularidad a los presidentes republicanos: “Una de esas políticas, la más visible y controvertida, es el corte de impuestos a fin de estimular un crecimiento económico constante. Esa política no fue inventada por los neocons, y no eran las particularidades de los cortes de impuestos que les interesaron, más el foco constante en el crecimiento económico” (op. cit., p. 34). Ver también Ayerbe, 2006, capítulo 2.
2. En el informe al Secretario General de la ONU del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, hay una referencia

explícita a la eventual necesidad de utilización de ataques preventivos: “En el mundo del siglo XXI la comunidad internacional tiene que preocuparse con escenarios apocalípticos que combinan terroristas, armas de destrucción masiva y Estados irresponsables y mucho más, que pueden, concebiblemente, justificar el uso de la fuerza no apenas como reacción sino también preventivamente y antes de que una amenaza latente se torne inminente” (United Nations, 2004: p. 64).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayerbe, Luis (2002). “Culture and National Interest in the United States: conservative perceptions of Latin America” pp 29-45 in Prevost, Gary y Oliva Campos, Carlos (Ed.). *Neoliberalism and NeoPanamericanism - The View from Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ayerbe, Luis (2006). *Ordem, Poder e Conflito no século XXI. Esse mesmo mundo é possível*. São Paulo: Editora Unesp.
- Clinton, Hillary (2009). Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations. State Department (July 15) (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm>)
- 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>)
- FPI (Foreign Policy Initiative) (2009). Mission Statement (<http://www.foreignpolicyi.org/about>)
- FPI (Foreign Policy Initiative) (2010). President Obama's Foreign Policy, Year One (January 20) (<http://www.foreignpolicyi.org/node/15227>)
- Frum, David and Perle, Richard (2003). *An End to Evil*. New York: Random House.
- Fukuyama, Francis (2004). “The Neoconservative Moment”. *The National Interest* 76 (Summer): 57-68
- Fukuyama, Francis (2006). *America at the Crossroads*. New Haven: Yale University Press.

- Gardiner, Nile y ROACH, Morgan (2009). Barack Obama's Top 10 Apologies: How the President Has Humiliated a Superpower. The Heritage Foundation (june 2) (<http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/06/Barack-Obamas-Top-10-Apologies-How-the-President-Has-Humiliated-a-Superpower>)
- Hannity, Sean (2009). 'Terrorism' No Longer Exists for Secretary Napolitano? *Fox News*, 18 de mayo (<http://www.foxnews.com/story/0,2933,509655,00.html>)
- Hudson Institute (2004). "Is the Neoconservative Moment Over?". A Hudson Institute/The New Republic Painel Discussion. (December 15). ([http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication\\_details&id=3194](http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=3194))
- Kagan, Robert (2004). "Iraq and Averages". *Washington Post* (october 4): A23
- Kagan, Robert (2008). Neocon Nation: Neoconservatism, c. 1776. *World Affairs* (Winter) (<http://www.worldaffairsjournal.org/articles/2008-Spring/full-neocon.html>)
- Kagan, Robert (2010). Bipartisan Spring. *Foreign Policy* (March 3) ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/03/03/bipartisan\\_spring](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/03/03/bipartisan_spring))
- Krauthammer, Charles (2004a). *Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Krauthammer, Charles (2004b). "In defense of democratic realism". *The National Interest* 77 (Fall): 15-25
- Krauthammer, Charles (2009). Decline Is a Choice. The New Liberalism and the end of American ascendancy. *The Weekly Standard*, Vol. 15, No. 05, October 19 (<http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/017/056lfnpr.asp>)
- Kristol, Irving (1995). *Neoconservatism. The Autobiography of an Idea*. New York: The Free Press.
- Kristol, Irving (2004). "The Neoconservative Persuasion" pp. 31-28 in Stelzer, Irving (Ed.) *Neoconservatism*. London: Atlantic Books.
- PNAC (Project for the New American Century) (1997). (<http://www.newamericancentury.org/>)

Pohdoretz, Norman (1996). Neoconservative: A eulogy. *Commentary* v. 101, n° 3 (March): 19-27

Reynolds, Paul (2006). "End of the Neo-con dream". *BBC News*, December 21 ([http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/6189793.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6189793.stm))

Stelzer, Irwing (2004). Neoconservative Economic Policy: Virtues and Vices pp. 193-198 in Stelzer, Irwing (Ed.) *Neoconservatism*. London: Atlantic Books.

United Nations (2004). A More Secure World: Our Shared Responsibility. New York: United Nations (<http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>)

#### RESUMEN

### El ideario neoconservador en la política exterior de Estados Unidos. Presencia y permanencia

El artículo analiza las ideas y la actuación política del neoconservadurismo, de presencia destacada en los gobiernos de Ronald Reagan y George W. Bush, especialmente en la política exterior. Ambas administraciones se caracterizan por un endurecimiento de posiciones frente a enemigos cuya peligrosidad es elevada al grado de amenaza existencial, justificando la utilización ampliada de la fuerza militar. En un momento en que se anuncia su ostracismo, acompañando el retorno de los Demócratas a la Casa Blanca, el texto acompaña la trayectoria y el legado de esa corriente de pensamiento y la percepción de la política exterior de Barack Obama por parte de sus principales exponentes que, curiosamente, identifican importantes coincidencias con los lineamientos fundamentales de su agenda internacional.

#### ABSTRACT

### The neoconservative ideas in the U.S. foreign policy. Presence and stay

The article analyses the ideas and political actions of the neoconservatives, of outstanding presence in the governments of Ronald Reagan and George W. Bush, especially in foreign policy. In both administrations, there is a hardening of positions towards enemies whose danger

is raised to the degree of civilizational threat, justifying the expanding use of military force. At a time in which their ostracism are announced, following the return of Democrats to the White House, the text follows the path and the legacy of that stream of thought and the perception of Barack Obama's foreign policy by its leading exponents, which, curiously, identify important similarities with the basic guidelines of its international agenda.

#### SUMMARIO

### **O ideário neoconservador na política externa dos Estados Unidos. Presença e permanência**

O artigo analisa as idéias e a atuação política do neoconservadorismo, de presença destacada nos governos de Ronald Reagan e George W. Bush, especialmente na política externa. Ambas as gestões caracterizam-se por um endurecimento de posições frente a inimigos cuja periculosidade é elevada ao grau de ameaça existencial, justificando a utilização ampliada de força militar. Num momento em que se anuncia seu ostracismo, acompanhando o retorno dos Democratas à Casa Branca, o texto faz um acompanhamento da trajetória e legado dessa corrente de pensamento e a percepção da política externa de Barack Obama por parte dos seus principais expoentes que, curiosamente, identificam importantes coincidências com os lineamentos fundamentais da sua agenda internacional.

# Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010

Coordinadores:  
Laneydi Martínez, Mariana Vazquez  
y Haroldo Ramanzini



**Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)**  
Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina  
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



# Colombia Policy Under the Obama Administration: Sustaining an Inherited Paradigm

Anne Gillman and Eric Hershberg

For the past decade, Colombia has been a focal point of U.S. interest in Latin America. Billions of dollars have been poured into aid —making the country one of the top recipients of U.S. financial support in the world— and Colombia has been touted as a key strategic ally. Although U.S. attention toward most Latin American countries tended to wane in the post- 9/11 period, as combating terrorism became an all-encompassing U.S. foreign policy preoccupation, this was not true in the case of Colombia. To the contrary, the relationship tightened, as many in Washington framed the Colombian conflict within the context of the “global war on terror,” justifying increased engagement and military support to the Colombian government. The general “shift left” in Latin America, particularly among Colombia’s closest South

American neighbors, heightened the perceived geopolitical importance of Colombia in the eyes of key Washington foreign policy actors.

The U.S.-Colombia relationship is also notable for its contradictions, as rhetoric touting its success coincides with a troubling reality on the ground. At best, U.S. policy toward Colombia has been only questionably effective. Plan Colombia, the main avenue through which aid has been channeled, has been widely criticized for failing to meet its goals, particularly in reducing the production and exportation of drugs in the region, as even the most optimistic estimates of current cocaine production barely meet pre-Plan Colombia levels.<sup>1</sup> At worst, U.S. aid and support for the Colombian government has contributed to the persistence of widespread human rights abuses within the country. From extrajudicial killings to spying on human rights defenders, rights abuses committed or implicitly supported by the Colombian government have been a continual topic of concern raised by both Colombian and U.S. civil society organizations and by members of the U.S. Congress. President Alvaro Uribe's tolerance of repression, harassment of opponents and consistent efforts to undermine institutional checks and balances call into question his administration's democratic credentials and suggest the possibility that American largesse has served to buttress a right wing populism that has eroded democratic institutions and imperiled the exercise of legitimate political dissent in a formally democratic context.

Given Obama's campaign rhetoric focused on change, his generally progressive foreign policy stance, his outspoken criticisms of human rights abuses in Colombia, and his promise to engender a "new chapter" in U.S.-Latin America relations, U.S. policy toward Colombia at the outset of the Obama administration seemed ripe for dramatic change. Criticism of U.S. policy toward Colombia, and the call for reform, has come primarily from Obama's Democratic colleagues and progressive supporters, seemingly offering the potential for a significant shift in Washington's engagement with Bogota. However, Colombia policy under Obama has been more about continuity than change. Aid levels have remained stable, rhetoric describing the relationship has been consistent and, in contrast to Obama's campaign position, the administration has begun to promote the free trade agreement with Colombia that had been pushed by the Bush administration and its

Republican allies in Congress. Ironically, the most notable change in policy has been the intensification of military cooperation, with the 2009 accord allowing U.S. use of seven Colombian bases. Using the terminology of political scientist Peter Hall, the overall “policy paradigm” that has governed U.S.-Colombia relations over the past decade, constituting the framework that defines the problem to be addressed and the policy goals and instruments to be used, has persisted unchanged under Obama. Despite Washington claims to the contrary, there is still little evidence to suggest that the problems which justified deep criticisms of the policy under Clinton and Bush, and which might have justified a paradigm shift, have been mitigated.

What explains the continuity of a questionably effective and highly criticized policy under what one might consider a significantly different president? How does one reconcile the gap between the policy one might reasonably have expected, given Obama’s original rhetoric and stances, and the policy that has been implemented since he took office?

Drawing from theories on how and why foreign policy changes—or fails to change—this article examines the reasons why the policy paradigm governing U.S. Colombia relations that was established under Clinton and perpetuated under Bush has been maintained during the first year of the Obama administration. Starting from the premise that foreign policy tends to remain static over time, we will consider four potential drivers of change as outlined by political scientist Charles Hermann—including presidential leadership, bureaucratic advocacy, domestic restructuring, and external shocks—and will show how each of these mechanisms failed to generate impetus for a policy shift, or even served to advance the status quo. Indeed, despite perceptions of foreign policy as a field of wide executive authority with opportunities for dramatic presidential action, the Colombia case exemplifies the U.S. foreign policy mechanism’s built-in bias toward inertia, with most policies shaped by entrenched “behind the scenes” actors and sustained in the face of limited presidential attention. While Obama is the face and voice of U.S. Colombia policy, which looks and sounds different from that of the Bush administration, policy is propelled by influences that have remained relatively constant since the end of the Clinton presidency.

## Background: Colombia Policy since Clinton

Peter Hall defines a policy paradigm as “framework ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing.” The paradigm that has served as the basis of U.S.-Colombia relationship for the past decade —establishing Colombia as a key US ally and major recipient of US aid, with a shared goal of combating narco-trafficking —was developed during the late Clinton administration. The major jump in U.S. aid to Colombia took place under Clinton, with a significant ramping up of funding at the end of the 1990s and the biggest increase occurring with the passage of Plan Colombia in 2000. Between FY1996 and FY2000, overall annual U.S. assistance to Colombia increased from \$37.7 million to \$965.8 million.<sup>2</sup> Under Clinton, assistance focused on counternarcotics programs, with significant restrictions in the ways that military aid might be used. However, the Democratic push led by Senator Paul Wellstone to shift the balance of aid away from militarization and toward greater emphasis on economic and social aid alongside increased funding to reduce demand for drugs in the U.S., was ultimately overturned after heated debate in Congress. It is important to note that, in this initial iteration of the U.S.-Colombia policy paradigm under Clinton, there was some dissonance in the ultimate goals of the two governments, with then President Andres Pastrana defining security as the primary concern in Colombia, whereas the U.S. saw preventing the flow of illegal drugs as the central objective of the partnership.

The terrorist attacks on September 11, 2001, constituted an “external shock” that shifted the entire U.S. foreign policy paradigm to define policy goals almost exclusively in terms of combating terrorism, with a substantial widening of the policy instruments considered permissible to achieve these ends. Whereas other Latin American countries were neglected by the U.S. in the face of an obsessive concern with terrorism, in the case of Colombia the “global war on terror” provided justification for increased cooperation between the two countries in combating what was portrayed to be a common enemy. The FARC, already added to the State Department list of terrorist organizations in 1997, were designated a “Specially Designated Global Terrorist” organization in 2002 as part of an executive order directly referencing

threats related to 9-11. In an opening address at a Congressional Foreign Affairs hearing in 2002, then Chairman Hyde (R-IL) offered a clear articulation of this new paradigm:

“Once distant and abstract, the threat of terrorism now commands a central place in our attention... If the United States and its allies are to be successful in combating this growing threat, our efforts cannot be limited to isolated regions or single targets... One of the most disturbing developments is the emerging nexus of organized crime, terrorism, and drugs. Nowhere is this destructive combination more advanced than in Colombia.”<sup>3</sup>

Echoing this perspective, Attorney General John D. Ashcroft stated: “Just as we fight terrorism in the mountains of South Asia we will fight terrorism in our own hemisphere.”<sup>4</sup> Thus the key objectives of the U.S.-Colombia policy paradigm established under Clinton shifted during the Bush years from counternarcotics to counterterrorism. In accordance with these objectives, the Bush administration sought, and Congress approved, expanded funding and authority to broaden the scope of military assistance to Colombia. This constituted a shift in strategy consistent with the general unleashing of U.S. policy instruments to combat terrorism. This reframing of U.S. policy goals and strategies in Colombia post-9-11 aligned them more closely with the agenda of the Colombian government. Within the “counter-terrorism” framework the U.S. not only recognized the security concern as paramount, but key actors within Congress depicted the FARC as an existential threat to the stability of the Colombian state, and therefore a fundamental threat to wider U.S. geopolitical interests in the region. Viewing the U.S.-Colombia relationship in a hemispheric context, it is interesting to note that Colombia was perhaps the sole case in South America where the government shared Washington’s notion that the principal challenges were about security rather than economic development.

The general shift “left”, and away from U.S. hegemony, which occurred in Latin America during the Bush years gave Colombia increased geopolitical significance as a foothold in a hemisphere where the U.S. has crucial economic and strategic interests. As conservative governments that had adhered to Washington neoliberal economic policies were replaced with governments that emphasized a renewed role for the state in pursuing social justice and redistribution of wealth —especially

in Colombia's near neighbor countries of Venezuela, Ecuador, and Bolivia— Uribe became an even more critical ally in South America. Tellingly, along with El Salvador and Nicaragua, Colombia was one of only three Latin American countries to join the “coalition of the willing” that supported the U.S. invasion of Iraq in 2002.

The negotiation of the Colombian Free Trade Agreement (CFTA), in the wake of the failed Free Trade Agreement of the Americas, can be understood within this context of strengthening U.S.-Colombian ties in the face of increasing U.S. alienation in the region as a whole. The Bush administration and key Republican members of Congress aggressively promoted the CFTA as a means of further integrating the two countries economically and as a “reward” for Uribe's performance in areas of security and counternarcotics. Signed under Bush in 2006 and put on “Fast Track” at end of his presidency, whereby the agreement would have had to be considered within a 90 day period, the CFTA ultimately stalled in the face of Democratic opposition justified on the grounds of continued human rights abuses against labor.

For a number of reasons, the election of President Barack Obama offered the prospect of significant change in policy and approach to engaging with Colombia. Obama's Democratic colleagues in the House and Senate, as well as progressive civil society organizations, have sustained ongoing initiatives to push for policy change, calling attention to grave problems inherent in the Colombia policy Obama inherited. A letter signed by 53 Democratic members of the House of Representatives and addressed to Secretary of State Hillary Clinton in December of 2009 referred to “troubling trends in human rights, democracy and the humanitarian situation in Colombia” that “should be of concern,” citing a number of specific failings on the part of the Uribe government. Similarly, in January 2010, Senators Leahy (D-VT), Dodd (D-CT) and Feingold (D-WI) jointly submitted a letter to Secretary Clinton insisting on the need to “reevaluate U.S. assistance to Colombia,” noting that despite the nearly \$7 billion dollars provided to Colombia from 2000 to 2009, levels of cocaine entering the U.S. had remained constant and little had been done by the Colombian government to improve democratic governance and address human rights abuses. They conclude, “...We cannot afford to continue assistance that is not achieving sufficient results....We look forward to

working with you to reorient U.S. assistance and diplomacy to our Colombian partner.....”<sup>5</sup>

Obama seemed sympathetic and responsive to this call for reform. Obama campaigned on a policy agenda that favored diplomacy as opposed to militarization, respect for human rights and civil liberties, promotion of social justice, and other ideals that resonated with groups critical of U.S. Colombia policy under the previous administration. Obama made his opposition to the CFTA on grounds of human rights concerns a distinguishing difference between himself and Republican presidential candidate John McCain. As Obama stated in the third televised debate between the two candidates:

“The history in Colombia right now is that labor leaders have been targeted for assassination on a fairly consistent basis and there have not been prosecutions... The trade agreement itself does have labor and environmental protections, but we have to stand for human rights and we have to make sure that violence isn’t being perpetrated against workers who are just trying to organize for their rights”<sup>6</sup>

Obama’s campaign message of “Change you can believe in” was echoed in his first presentation at the Summit of the Americas, setting the stage for a new era in U.S.-LA relations. As he stated:

“I know that promises of partnership have gone unfulfilled in the past and that trust has to be earned over time. While the United States has done much to promote peace and prosperity in the hemisphere, we have at times been disengaged, and at times we sought to dictate our terms. But I pledge to you that we seek an equal partnership (Applause)... So I’m here to launch a new chapter of engagement that will be sustained throughout my administration (Applause.)”<sup>7</sup>

In fact, however, as judged by U.S. policy toward Colombia—the South American country with which the U.S. has the deepest relationship and, arguably, where the greatest change in policy might have been justified—this new chapter of U.S. engagement with Latin America never got off the ground.

## Colombia Policy under Obama

Colombia policy under Obama can be evaluated based on four key pillars that were fundamental elements of the policy that the new president inherited: aid to Colombia, military cooperation, the CFTA, and the U.S. characterization of the relationship between the two countries. On each of these fronts, there is striking consistency in policy across administrations, though with subtle differences in the way policy is carried out. Adam Isacson, director of the Center for International Politics Colombia Program in Washington DC, observes, “In both personnel and policy, the Obama administration closely resembled the Bush administration on Colombia,” while acknowledging slight changes in Obama’s rhetoric toward the Uribe regime and stance on the CFTA.<sup>8</sup> The one significant change, consistent with trends established in the previous administration, is in the intensification of military cooperation. Overall, however, the policy paradigm established under Clinton, and modified in the post-911 context, remained intact, with goals and policy instruments staying the same and only some minor adjustments in “the precise settings of these instruments.”<sup>9</sup>

By best estimates U.S. funding to Colombia under Obama has remained relatively stable in the two budgets submitted since he became president (FY2010 and FY2011).<sup>10</sup> The FY2011 request saw a decrease of roughly 9% in funds requested for Colombia, and a potential shift in allocation of resources toward economic and social aid and away from direct military support. Justifying the slight drop in Colombia support in the FY2011 budget to members of Congress, Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, Arturo Valenzuela, explained that recent success in achieving policy goals have allowed the U.S. to cut back funding.<sup>11</sup> In describing aid to Colombia, and Plan Colombia specifically, members of the administration have emphasized policy continuity as opposed to change. As Secretary Clinton affirmed, “Plan Colombia is a commitment that the United States made going back three administrations<sup>12</sup>.... This is a continuation of a partnership that we believe, and the Colombians believe, has helped to make life better for the people of Colombia.”<sup>13</sup>

Whereas direct military aid may have seen a slight drop under Obama, the administration has moved to intensify military cooperation. On October 30 2009, the two countries signed a 10-year accord to permit

the U.S. to station troops and aircraft at seven bases on Colombian soil. The agreement specified that up to 800 U.S. military personnel and 600 private contractors could use the bases, maintaining a cap of 1,400 that was set in 2000 (as of June 2009 there were 268 U.S. military personnel in Colombia and 308 civilian contractors).<sup>14</sup> The base agreement with Colombia came in the wake of the recent closing of the U.S. base in Manta, Ecuador, in keeping with a major campaign promise of current President Rafael Correa. The accord was signed with no prior consultation with other South American governments, and provoked deep criticisms across the region. Uribe was compelled to spend three days traveling throughout the region to reassure fellow leaders of Colombia's benign intent.<sup>15</sup> Given this context, the base agreement can be seen as advancing the trend of building a bilateral strategic geopolitical alliance that reinforces the shift in regional dynamics, tightening US-Colombian ties and distancing both countries from other countries of the hemisphere.

In contrast to the clear opposition that Obama maintained during his campaign, he has begun to promote the CFTA during his presidency, though certainly not as aggressively as Bush and maintaining that "more work needs to be done"<sup>16</sup> before the agreement might be signed. Nonetheless, after meeting with Uribe in June of 2009, Obama reported, "I have instructed Ambassador Kirk, our United States trade representative, to begin working closely with President Uribe's team on how we can proceed on a free trade agreement.... I'm confident that ultimately we can strike a deal that is good for the people of Colombia and good for the people of the United States." Obama also mentioned the need to move forward on the CFTA in his State of the Union address in January of 2010, and Assistant Secretary Valenzuela clearly articulated his desire to move forward in ratifying the CFTA in a recent Congressional hearing.<sup>17</sup>

Finally, the rhetoric used to describe the relationship between Colombia and the U.S. has remained relatively consistent from the Bush to the Obama administration. Obama has described the relationship as "extremely strong" and generally affirmed support for Uribe. As Obama noted after meeting with the president in 2009, "President Uribe's administration I think has under very difficult circumstances performed admirably on a whole range of fronts."<sup>18</sup> Secretary of State

Clinton echoed this praise in a recent press conference: “We want to make it possible, *as it now is*, for people to be free from intimidation and violence in Colombia, when not so long ago...you couldn’t say that. And I really applaud the Colombian Government, President Uribe’s leadership for what they have done against a really ruthless enemy.”<sup>19</sup> The Colombian government has, in turn, offered full support for the U.S. foreign policy agenda, including sending troops to Afghanistan.<sup>20</sup>

Obama’s general praise for the Colombian government has been tempered by mild criticisms. While commending Uribe on progress made in relationship to respect for human rights, Obama has made reference to the need for further improvement: “President Uribe acknowledges that there remains more work to be done, and we look forward to cooperating with him to continue to improve both the rights of organized labor in Colombia and to protect both labor and civil rights leaders there.”<sup>21</sup> Moreover, in reporting on his June 2009 meeting with Uribe, Obama suggested disapproval for the Colombian president’s pitch for a third term.<sup>22</sup> As Adam Isacson observed, “President Uribe, to whom Bush awarded the Medal of Freedom in January 2009, was not as warmly praised by Obama. During Uribe’s visit to the White House in June, Obama mentioned human rights concerns and pointedly indicated discomfort with Uribe’s effort to seek a third term. That would not have happened under Bush.”<sup>23</sup>

Nonetheless, it is clear that the official U.S. stance that the Colombian government has performed well, justifying continued support and strengthening of military and economic ties, has been sustained under Obama. As the next section of this article will show, however, an assessment of the current situation in Colombia, encompassing progress on drug eradication, reduction of violence, and respect for human rights, reveals ample reasons to challenge this discourse.

### Assessing Progress in Colombia

The general consensus promoted in official Washington policy circles is that changes in the security situation in Colombia and drops in levels of coca cultivation show that U.S. policy has been effective

and that previous concerns about the Colombian government have been addressed. A recent Congressional Research Service (CRS) report begins: “In the last decade Colombia—a key U.S. ally in South America—has made significant progress in reasserting government control over much of its territory, combating drug trafficking and terrorist activities by illegally armed groups, and reducing poverty.”<sup>24</sup> As noted above, Assistant Secretary Valenzuela explained that funding has been reduced for Colombia because “the policy worked.” Yet by many indicators, neither the situation “on the ground” in Colombia, nor government performance, have improved to the extent claimed by either the U.S. or Colombian governments.

A number of Colombia experts have claimed that statistics on cocaine production that are cited to justify claims of “significant progress” made in combating drug trafficking are the result of “political manipulation of the data.”<sup>25</sup> There has been inconsistency in the ways that the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and the U.S. Office of National Drug Control Policy (ONDCP) have estimated the relationship between hectares of coca and cocaine production over time, impacting the resulting calculations of total cocaine production, with no convincing explanation of why the ratio of area to production has changed.<sup>26</sup> For example, the UNODC claimed 28% decrease in cocaine production between 2007 and 2008, as compared to only an 18% estimated decrease in area under cultivation.<sup>27</sup> Stranger still, ONDCP reported a dramatic increase in the estimated cocaine flow travelling through Venezuela to the US during this same period.<sup>28</sup> Even if one accepts the 2008 calculations as valid, this is the first year in which the U.S. estimated a substantial decrease in coca cultivation in Colombia, while the ONDCP reported increases in 2004, 2005, 2006 and 2007.<sup>29</sup> Moreover, when looking at overall cocaine production in the region—presumably a better measure for assessing effectiveness of U.S. policy, as a transfer of production from Colombia to any other country would not constitute a success—2006 marks a year in which Andean coca cultivation may have reached its highest volume in 20 years.<sup>30</sup>

Meanwhile, levels of violence in Colombia remain disturbingly high. While 2009 saw decreases in extrajudicial killings and kidnappings,<sup>31</sup> human rights observers report increases in forced internal displacements and in homicides of socially marginalized and indigenous

populations, as well as significant escalations of violence in some cities. Despite Colombian government claims that *paramilitares* have been effectively demobilized, civil society groups contend that in fact these entities have merely re-organized. As one Human Rights Watch report notes, after the demobilization efforts carried out by the Uribe government following passage of the 2005 Justice and Peace law, which entailed the trial and supposed reintegration of some 30,000 militants, “new groups cropped up all over the country, taking the reins of the criminal operations that the AUC [Autodefensas Unidas de Colombia] leadership previously ran.”<sup>32</sup> The new paramilitary groups continue to target human rights activists, union leaders, IDPs, and community organizations.<sup>33,34</sup> Their numbers are estimated at 4,000 by government sources, and nearer to 10,000 by NGOs and human rights groups. There is concern that these new *paramilitares* are now even “more organized” than in the past.<sup>35</sup>

Reviewing the Uribe government’s handling of the conflict, there are areas of improvement in recent years. In a move toward greater transparency, the administration invited visits by four Special Rapporteurs from the UN last year to conduct reviews related to the situation of human rights defenders, indigenous rights, independence of judges, and extrajudicial executions. Some human rights organizations have also offered praise for the Corte Suprema de Justicia in addressing some “key” cases of human rights abuses,<sup>36</sup> and have recognized some measures by the government to address extrajudicial killings. Overall, however, the Uribe government remains responsible for grave human rights abuses, connections with *paramilitares*, and general impunity.

There is significant evidence of continued government connections with the paramilitary units, as some 80 members of Congress, many of them allied with the President, are currently under investigation by the Colombian Supreme Court for alleged ties with these groups.<sup>37</sup> Human rights reporters have also shared stories of members of state security forces tolerating AUC successor groups’ activities in various regions.”<sup>38,39</sup> Military units have been directly implicated in carrying out heinous crimes against civilians, most notably the phenomenon of “false positive” killings, whereby murdered civilians are dressed up as guerillas in order to increase guerilla casualty counts. The UN Special Rapporteur related to extrajudicial killings reported “signifi-

cant number of military units” involved in such killings, noting, “The sheer number of cases, their geographic spread, and the diversity of military units implicated, indicate that these killings were carried out in a more or less systematic fashion by significant elements within the military.”<sup>40</sup>

The Uribe government has failed to protect, and even put at increased risk, human rights defenders. The report by the UN Special Rapporteur on the visit carried out in 2009 noted “persistent insecurity faced by several categories of defenders; their stigmatization by public officials and non-State actors; their illegal surveillance by State intelligence services; their arbitrary arrest and detention, and their judicial harassment; and raids of non-governmental organizations’ (NGOs) premises and theft of information.”<sup>41</sup> The recently exposed scandal in which the Department of Administrative Security (DAS) was found to be engaged in an extensive illegal spying operation focused on members of the Supreme Court, politicians opposing the Uribe administration, human rights workers and journalists, highlights the extent to which threats and abuses targeted at human rights defenders have continued.

Finally, efforts by the Uribe government to bring human rights violators to justice have been inadequate and, critics have argued, at times disingenuous. The UN report quoted above notes “a worrying gap between the policies and the practice” designed to prosecute those accused of extrajudicial killings, as procedural failures have led to low number of successful prosecutions.<sup>42</sup> Moreover, Uribe’s Justice and Peace Tribunals have been widely criticized for failing to effectively bring about justice. As an Amnesty International report finds, “En torno al 90 por ciento de quienes fueron desmovilizados eludieron una investigación efectiva. La mayoría de los 18 líderes paramilitares extraditados a Estados Unidos por cargos relacionados con el narcotráfico se han negado a cooperar con el sistema de justicia civil de Colombia en sus investigaciones sobre violaciones de los derechos humanos”.<sup>43</sup>

Such grave problems, coupled with the evidence of poor policy efficacy given the billions invested in Colombia, would appear to justify a rather dramatic policy shift. Moreover, Obama’s Democratic colleagues in Congress and progressive supporters in advocacy organizations have led persistent efforts to raise awareness of these problems and promote policy change. Where, then, is the “change we can believe in” that one

might have expected from Obama, and that seems so clearly needed in U.S. engagement with Colombia? Why was Obama's overall articulation of a foreign policy framework distinctly different from that of Bush's—favoring diplomacy over militarism, putting human rights at the forefront of the agenda, and promising a “new chapter” of U.S. engagement toward Latin America—not translated into a policy agenda predicated on those principles?

### Explanation of Policy Continuity under Obama

Foreign policy has often been characterized as an arena in which stasis is the rule and change is the exception; as political theorist Charles Hermann notes, “Any foreign policy change must overcome normal resistance in political, administrative, and personality structures and processes.”<sup>44</sup> Organizational bureaucracies which handle foreign policy have often been cited as barriers to change, requiring the significant mobilization of political will and resources “to overcome or circumvent the organizational structures and processes committed to the maintenance of existing policy”<sup>45</sup> Other theorists, such as Dan Wood and Jeffrey Peake, have focused on factors restraining presidential action, as foreign policy topics are often crowded out by issues garnering greater public attention. Despite perceptions of wide executive authority to manage foreign policy, one observes an “economy of presidential attention that is governed by the realities of scarce resources and rational efforts by the president to garner favorable public approval and historical treatment” as presidents struggle to balance competing national interests and maintain their popularity.<sup>46</sup> As compared to domestic issues, foreign policy issues are rarely connected to vocal constituencies and powerful interest groups who are directly impacted by policy. Partly as a result, “policy paradigms” in the foreign affairs arena are particularly resistant to change, even amidst evidence of policy failure.<sup>47</sup>

Hermann identifies four different sources of significant policy shifts. In his formulation, change can be driven by 1) the “leader,” namely the president, who “imposes his [or her] own vision of the basic re-direction necessary in foreign policy”; 2) “bureaucratic advocacy,”<sup>48</sup> whereby bureaucrats in key positions receive signals that a current

policy is not working and create change; 3) “domestic restructuring,” occurring when “elites with power to legitimate the government either change their views or themselves alter in composition,” and; 4) “external shocks” that result from dramatic events and significantly reshape the context in which policy is formulated.<sup>49</sup> Reviewing each of these factors in the case of Colombia policy under Obama, it becomes clear why no shift in the policy paradigm has occurred.

The political climate surrounding Obama’s presidency epitomizes the ways in which pressing issues can crowd out any particular foreign policy topic, eliminating the possibility of “leader driven” change in the case of U.S. Colombia engagement. Obama took office at arguably one of the most tumultuous times in American history, inheriting two wars, a financial meltdown, and a social welfare network frayed to the point of dysfunction. In the face of such pressing issues, reforming U.S. Colombia policy was certainly not at the forefront of public interest. Given the “economy of presidential attention,” by which those issues which will determine national popularity are prioritized in the presidential agenda, the Colombia policy inherited from Bush was merely sustained.

Colombia policy under Obama results not only from a lack of attention paid by a president overwhelmed by more urgent matters, but also from pressures generated by actors who pay considerable attention to the ways in which the U.S. engages with Colombia. A substantial policy shift by Obama would not have merely required overcoming inertia—divesting attention away from more pressing policy matters to reconsider and reorient the U.S. relationship with Colombia—but also overcoming these powerful influences. Obama countered tremendous political opposition in promoting a significant overhaul of the health care system, in passing one of the biggest economic stimulus packages in U.S. history, in pushing for increased regulation of the financial sector, and in setting timelines for withdrawal for both the Iraq and Afghanistan wars. All of these issues entailed tough negotiations and compromises, and received significant attention from voters as they were showcased in the U.S. media. In explaining the “issue inertia” which often defines presidential treatment of foreign policy issues, Wood and Peake note, “As political creatures, presidents are ever aware of the risks associated with ignoring or attending to new policy problems.”<sup>50</sup>

A number of actors resistant to a potential policy shift can be found within the administration itself, as many of the main players dealing with Colombia policy in the Obama administration have been engaged in shaping this policy for the last decade or more. In this context, “bureaucratic advocacy” would be an unlikely source of policy change under Obama; in fact, administration bureaucrats served to promote and advance the dominant policy paradigm. Assistant Secretary Valenzuela, for example, served as director of Western Hemisphere Affairs in Clinton’s White House, where he was involved in the initial construction of Plan Colombia. Current Vice President Joseph Biden also played a major role in the original shaping of the policy paradigm, as he emerged in 2000 as a key Democratic proponent of a more militarized U.S. Colombia policy focused around security, arguing vehemently against the amendment proposed by Senator Wellstone to decrease the military aid portion of Plan Colombia and commit additional resources to addressing U.S. demand for drugs. After a trip to Colombia in which Biden spent “2 days, 24 hours a day” with then president Pastrana, whom Biden referred to in his speech as “the real deal,” Biden came to understand the FARC as an existential threat to Colombian state and, consequently, to the U.S:

“We have an obligation, in the interests of our children and in interest of the hemisphere, to keep the oldest democracy in place, to give them a fighting chance to keep them from becoming a narco-state. Folks, if they lose, mark my words, we are going to reap the whirlwind in this hemisphere on matters that go far beyond drugs. It will include terrorism, it will include whole cadres of issues we have not thought about.”<sup>51</sup>

Thus, even before the 9-11 attacks, Biden articulated, and advocated, a framework for a U.S.-Colombia partnership focused on counterterrorism, as opposed to counternarcotics.

Republican members of Congress, representing powerful constituencies, have also constituted a formidable barrier to a shift in the U.S.-Colombia policy framework. Turning to the possibility of “domestic restructuring” as a potential engine of policy change, whereby “the politically relevant segment of society whose support a regime needs to govern... can become an agent of change,” there is no critical domestic constituency advocating policy change. Despite admirable efforts by

civil society groups and a number of concerned Democratic Congress members to call attention to the grave problems inherent in the current policy and generate political pressure for change, there is no U.S. voting bloc or powerful interest groups that can create real political consequences for failure to modify U.S.-Colombia policy. On the other side, however, powerful political actors opposing any policy paradigm shift, and promoting the intensification and further militarization of the relationship between the U.S. and Colombia, have sought to link this foreign policy issue to key national constituencies.

Playing to a conservative Florida voting bloc, Representative Ileana Ros-Lehtinen, a conservative Cuban-American from Florida and ranking minority member of the House Foreign Affairs Committee, and Representative Connie Mack, also a Floridian and ranking member of the Western Hemisphere subcommittee, have endeavored to contextualize U.S.-Colombia relationships within a larger policy paradigm that paints the encroaching power of “the left” in Latin America as a fundamental threat to American interests. Here we witness a reprise of a political platform dating back to the Cold War era. In this context, the Uribe government is cast as a key U.S. ally in the midst of hostile socialist leaders in Venezuela, Bolivia, and—to some extent—Ecuador, that the U.S. must help defend against from leftist revolutionary forces within its own borders. Ros-Lehtinen recently articulated this position in a floor speech in which she referred to the FARC as “leftist rebels,” calling for strengthened ties with Colombia through increased military cooperation “at a time when U.S. interests throughout the hemisphere are under attack.”<sup>52</sup> Mack has made outspoken criticism of Chavez and other so-called Latin American “thugocrats” central to his political agenda, and since Obama’s election he has sponsored or co-sponsored three bills related to Colombia. Given Florida’s status as a swing state whose substantial number of electoral votes has played a historic role in making or breaking presidential bids, these two Republicans can potentially create high political costs for any major U.S.-Colombia policy reform.

By connecting the Colombian Free Trade Agreement to the reduction of unemployment, Republican members of Congress have also endeavored to link U.S. Colombia policy to an issue that is fundamentally important to a virtually all domestic constituencies, though the

CFTA's primary domestic advocates are obviously the multinational corporations that stand to gain significantly from its passage. Playing to popular opinion in the midst of the current economic crisis, Republican Senators and Representative have used floor speeches, resolutions, and letters to paint the CFTA as a quick and costless way to create jobs in the U.S and to oppose executive resistance to its passage. As California Representative Drier recently stated:

“We have got an unemployment rate in excess of 10 percent... and we think—Democrat and Republican alike—that it’s a very good idea for the President to be focusing on job creation and economic growth... He has a wonderful opportunity to take what I believe would be the strongest, boldest, most dynamic step towards economic growth, and that is to send to Capitol Hill three pending trade agreements: Panama, Colombia and South Korea.”<sup>53,54</sup>

Finally, we consider the “external shocks” that might stimulate significant policy change. 9/11 served as such a catalyst to reorient the policy paradigm and shift the policy goal away from counternarcotics and toward counterterrorism, and the policy instruments toward expanded military support. Since then, one could identify a number of compelling “shocks,” as outlined in the section above describing the myriad ways in which the policy has failed to meet its objectives, and implicating the Colombian government in grave human rights violations that should have derailed the policy. These include the DAS scandal, the discovery of “false positives,” the reemergence of paramilitary groups and extensive evidence of continued governmental connections with paramilitaries, and the record levels of Andean coca production at a point when U.S. counternarcotics support was also near its peak. Yet none of these exogenous factors constituted enough of a “shock” to propel major policy change, exemplifying the extent to which foreign policy paradigms can withstand the “reality checks” of data suggesting policy failure. Hall suggests that while “a policy paradigm can be threatened by the appearance of anomalies, namely by developments that are not fully comprehensible...within the terms of the paradigm,” in fact, paradigms are often “stretched” to incorporate such anomalies. By insisting on the effectiveness of U.S. Colombia policy in reaching a number of stated goals, and generally excusing the Colombian government’s human rights record, the U.S. foreign

policy mechanism under Obama effectively deflected attention from developments that might have catalyzed a policy change and preserved the policy paradigm established in the two previous administrations. With regards to the drug reduction goals and strategies of the policy, expert reports on the “manipulation of data and diagnosis...in order to consolidate the ‘success of the strategy’” suggest that U.S. officials have endeavored to shape reality to fit within the policy paradigm, as opposed to vice versa<sup>55</sup>.

## Conclusion

U.S. foreign policy is designated in the Constitution as an executive branch responsibility. The President and Secretary of State are the primary faces of the United States to the rest of the world, articulating U.S. interests and overall policy frameworks for engaging with other countries. Obama’s message promising progressive changes in the U.S. relationship with Latin America, and in general with the rest of world, gave hope to those dissatisfied with U.S. policy toward Colombia and suggested a “new chapter” in U.S.-Colombia relations. This expectation of change was heightened by the fact that Obama’s Democratic colleagues and supporters had been the primary critics of U.S. Colombia policy and the main advocates for significant reform.

From this perspective, it is surprising that Colombia policy under Obama looks much the same as it did under Bush. Setting aside mild criticisms of Uribe on the issue of human rights and a presidential third term, the U.S. administration continued to herald the Colombian government as effective, democratic and worthy of strong U.S. support. This rhetoric is reflected in the high levels of aid, including direct military funding, that have continued to flow from the U.S., and in the administration’s tentative shift toward promotion of the CFTA. Contrary to what one might have expected, the policy under Obama has seen an intensification of military cooperation, epitomized by the new accord allowing U.S. use of Colombian bases. Overall, policy under Obama has been characterized by a continued trend of strengthening the bilateral relationship between the two countries, centered around mutual security concerns, in the context of a distancing from other nations in the hemisphere.

The continuity of Colombia policy under Obama becomes easier to understand if one conceives of U.S. foreign policy paradigms as resistant to change, shaped by entrenched “behind the scenes” actors and groups and only altered in the case that potential “drivers” of change, stemming from executive leadership, the foreign policy bureaucracy, domestic constituencies, or external shocks, intervene to overcome a general policy inertia. Given the “economy of attention” and limited political capital of the President, and the scarce interest of the U.S. population in foreign policy toward Latin America, it is not surprising that Obama did not use this limited influence to push a change in U.S. policy toward Colombia, an issue about which U.S. voters tend to pay little attention and where he would have certainly confronted significant resistance, including from politicians holding sway in one of the U.S. states most critical for retaining the presidency. Nor is it likely that the impetus for policy change would have come from a foreign policy bureaucracy comprised primarily of actors who, in previous administrations, played key roles in shaping and promoting the framework that has defined U.S.-Colombia relations for the past decade.

Finally, the Colombia case exemplifies the extent to which U.S. foreign policy paradigms are resistant to the kinds of empirical “anomalies” that should challenge their validity. A review of the situation on the ground in Colombia offers stark evidence that, despite nearly \$7 billion invested in the U.S. policy in the past decade, it has failed to achieve its main goals. Drug production and trafficking persists unabated, violence continues at high levels, leading to the massive displacement of vulnerable populations, and human rights violations remain endemic, all too often with the complicity of the Colombian government. Rather than reevaluating the policy paradigm to take into account this reality, however, policymakers under Obama have insisted on the success of the framework, to the point of negotiating the facts to fit the theory. Inertia has prevailed over the change to be believed in.

This likely portends the characteristics of U.S. policy toward Colombia during the remainder of the Obama administration, yet this could be disrupted in the event of exogenous shocks. One such potential shock has appeared on the horizon, and it comes from within Colombia itself. At this writing, public opinion polls suggest the previously unimaginable possibility that Uribe’s hand-picked successor, Defense Minister

Juan Manuel Santos, may lose the upcoming presidential election to the competing bid of unorthodox candidate Antanas Mockus, a former Mayor of Bogota who has made a career of defending human rights, insisting on government transparency and championing democratic governance. Might a Mockus presidency augur a shift in the bilateral relationship away from militarization and toward an emphasis on democracy and development? It is premature to speculate, and one should not underestimate the degree to which entrenched interests in Colombia will themselves militate in favor of continuity over change, but if Washington were to conceive of a new path it might well find a willing partner in Bogota.

## NOTES

1. Various Colombia experts have called attention to inconsistencies in UN and US methodologies for calculating coca cultivation, questioning the validity of recent claims of a dramatic decrease in cocaine production (UNODC estimates a 28% decrease between 2007 and 2008) in the face of increasing cocaine flows through Venezuela and stable cocaine prices and purity in the US. For more information, see Ricardo Vargas Meza, "The Statistics Bazaar: Statistics are another front of combat in the war on drugs in Colombia," Drug Policy Briefing No. 32, March 2009.
2. Nina M. Serafino (2003). "Colombia: Summary and Tables on U.S. Assistance, FY1989-FY2004," Congressional Research Services, 5-6.
3. Statement by Chairman of House International Relations Committee, April 24, 2002.
4. Luis Alberto Moreno (2002). "Aiding Colombia's War on Terrorism," *New York Times*, May 3.
5. Letter presented to Secretary of State Hillary Clinton, January 21, 2010, <http://justf.org/files/primarydocs/100121sena.pdf>.
6. Transcript of Third Presidential Debate, *Wall Street Journal*, October 15, 2008.

7. "Obama tells leaders of Americas the U.S. is too disengaged, dictatorial," *Los Angeles Times*, April 18, 2009, <http://latimesblogs.latimes.com/washington/2009/04/obama-speech-u-s.html>.
8. Laura Carlsen (2010). "CIP Analysts Look at Obama's First Year," Americas Program Commentary, January 27, <http://americas.irc-online.org/am/6669>.
9. Peter Hall (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, 25 (1993), 278.
10. In assessing levels of U.S. funding toward Colombia into the current administration, U.S. budgeting mechanisms make it difficult to precisely determine the distribution of assistance, as some funds are allocated for specific activities but not specific countries, and only retrospectively can the geographic distribution of such funds be determined.
11. Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs Arturo Valenzuela Testimony to House Foreign Affairs Committee, March 10, 2010.
12. "Secretary of State Clinton Meets with Colombian Foreign Minister to Discuss Possible Bilateral Defense Agreement," *Foreign Policy Bulletin* 19 (2009), 204.
13. Ibid, 207.
14. Juan Forero (2009). "U.S. Plan Raises Ire in Latin America," *Washington Post*, Washington Post Foreign Service Saturday, August 8.
15. Ibid.
16. "Obama Is Optimistic About U.S., Colombia Free Trade Deal," *Wall Street Journal*, June 29, 2009.
17. Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs Arturo Valenzuela Testimony to House Foreign Affairs Committee, March 10, 2010.
18. "President Obama and President Alvaro Uribe Velez of Colombia speak about the relationship between the US and Colombia," *Washington Post*, June 29, 2009.

19. "Secretary of State Clinton Meets with Colombian Foreign Minister to Discuss Possible Bilateral Defense Agreement," 207. Emphasis added.
20. Foreign Policy Bulletin (2009), 19: 192-211 Cambridge University Press, Secretary of State Clinton Meets with Colombian Foreign Minister to Discuss Possible Bilateral Defense Agreement, pg. 13.
21. "President Obama and President Alvaro Uribe Velez of Colombia speak about the relationship between the US and Colombia".
22. Ibid.
23. Carlsen, 2.
24. June S. Beittel (2009). "Colombia: Issues for Congress," Congressional Research Services, November 13, 2009, 1.
25. Ricardo Vargas Meza (2009). The Statistics Bazaar: Statistics are another front of combat in the war on drugs in Colombia, *Drug Policy Briefing* 32 (2009):1.
26. Ibid, 4.
27. Ibid, 3.
28. Ibid, 5.
29. World Drug Report, United Nations Office of Drugs and Crime (2009), 65.
30. John M. Walsh (2007). "Reality Check: The latest U.S. coca cultivation estimates make one thing clear: There is *plenty* of coca," Washington Office on Latin America, June 11, [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Fumigas/Reality\\_Check\\_June\\_WOLA\\_2007.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Reality_Check_June_WOLA_2007.pdf).
31. Amnesty International statement on human rights in Colombia presented at the 13th Session of the UN Council on Human Rights, March 1-26, 2010.
32. Paramilitaries' Heirs: The New Face of Violence in Colombia, Human Rights Watch (2010), 8.
33. Ibid.
34. Amnesty International statement on human rights in Colombia presented at the 13th Session of the UN Council on Human Rights

35. Ibid.
36. Ibid.
37. Amnesty International statement human rights in Colombia presented at the 13th Session of the UN Council on Human Rights.
38. Paramilitaries' Heirs: The New Face of Violence in Colombia, 8.
39. Amnesty International statement human rights in Colombia presented at the 13th Session of the UN Council on Human Rights.
40. Statement by Professor Philip Alston, UN Special Rapporteur on extrajudicial executions, Mission to Colombia 8-June 8-18, 2009, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9219&LangID=E>
41. Report of Margaret Sekaggya, UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Mission to Colombia, September 7-18, 2009.
42. Ibid.
43. Amnesty International statement human rights in Colombia presented at the 13th Session of the UN Council on Human Rights.
44. Charles F. Hermann, "When Governments Choose to Redirect Foreign Policy," *International Studies Quarterly* 34 (1990), 8.
45. Ibid, 11.
46. B. Dan Wood and Jeffrey S. Peake, "The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting," *The American Political Science Review* 92 (1999), 181.
47. Hall, 279.
48. Hermann, 11.
49. Hermann, 12.
50. Wood and Peake, 174.
51. Congressional Record, June 21, 2000.
52. Congresswoman Ileana Ros-Lehinen, House of Representatives floor speech, October 23, 2009.
53. Congressman David Drier, House of Representatives floor speech, January 2010, <http://www.thomas.gov/cgi-bin/query/z?r111:H26JA0-0020>.

54. This conclusion is not shared universally. Indeed, continued opposition to the CFTA by organized labor, also a powerful domestic constituency with strong Democratic representation, goes a long way in explaining why this move by Republicans has failed to fully alter the administration's position to wholeheartedly pushing for the CFTA.
55. Meza, 1.

#### ABSTRACT

### **Colombia Policy Under the Obama Administration: Sustaining an Inherited Paradigm**

The election of President Barack Obama created expectations of a substantial shift in U.S. policy toward Colombia. Faced with evidence of policy failure and sustained concerns about human rights abuses and erosion of democratic institutions under the Uribe administration, Obama's progressive agenda and promise of "change you can believe in" generated hope of a realignment of U.S. policy goals and strategies in Colombia. No such change has occurred, however, with Obama's Colombia policy mirroring that of the George W. Bush administration, and even engendering intensified military cooperation between the two countries. Reviewing social science approaches to foreign policy change, this article considers how the economy of presidential attention, along with pressures from within the bureaucracy and Congress, served to preserve and advance the inherited policy paradigm.

#### RESUMEN

### **Política del Gobierno de Obama hacia Colombia: Un paradigma heredado**

La elección del presidente Barack Obama generó expectativas de un giro sustancial en la política de Estados Unidos hacia Colombia. Ante el evidente fracaso de políticas anteriores y la continua preocupación por los abusos de los derechos humanos y la erosión de las instituciones democráticas bajo el gobierno de Uribe, la agenda progresista de Obama y la promesa de "cambio en el que usted puede creer" generó esperanzas de un realineamiento de los objetivos de las políticas y

estrategias de Estados Unidos en Colombia. Sin embargo, ese cambio nunca sucedió; la política de Obama hacia Colombia es un calco de la del gobierno de George W. Bush y hasta engendra una cooperación militar más intensa entre ambos países. En el presente artículo se analizan los enfoques de las ciencias sociales respecto del cambio de políticas de asuntos exteriores y se evalúa de qué forma la falta de atención del Presidente a este tema y las presiones de la burocracia y el Congreso han ayudado a preservar y promover el paradigma de políticas heredado.

#### SUMMARIO

### A Política do Governo Obama para a Colômbia: Um Paradigma Herdado

A eleição do presidente Barack Obama gerou expectativas de uma guinada importante na política dos Estados Unidos em relação à Colômbia. Diante do evidente fracasso de políticas anteriores e da contínua preocupação pelas violações dos direitos humanos e pela erosão das instituições democráticas sob o governo de Uribe, a agenda progressista de Obama e a promessa de “mudança em que você pode acreditar” gerou esperanças de um realinhamento dos objetivos das políticas e estratégias dos Estados Unidos na Colômbia. Porém, essa mudança nunca ocorreu; a política de Obama para a Colômbia é uma cópia da do governo de George W. Bush, chegando mesmo a engendrar uma cooperação militar ainda mais intensa entre ambos os países. O presente artigo analisa os enfoques das ciências sociais a respeito da mudança de políticas de assuntos exteriores e avalia de que forma a falta de atenção do presidente americano a este tema e as pressões da burocracia e do Congresso ajudaram a preservar e promover o paradigma de políticas heredado.



# El conflicto Cuba/Estados Unidos: Nuevas realidades vs. viejas recetas. Los límites del cambio<sup>1</sup>

Jorge Mario Sánchez Egozcue

El conflicto entre los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos transita ya por la quinta década, en ese periodo de tiempo, cada presidente norteamericano que pasó por la Casa Blanca trató infructuosamente de lograr resultados donde sus predecesores fallaron empleando el mismo instrumento político. Con las excepciones de Carter y Clinton que ensayaron algunas medidas parciales de relajamiento al embargo, nunca se llegó a cuestionar seriamente las bases de tal política. Tal persistencia ha llevado a crear una imagen sobre la actitud norteamericana en que se le asocia con la irracionalidad y una ineficacia sin precedentes en la historia moderna de las relaciones internacionales. Inoperante para alcanzar sus propósitos declarados de lograr el cambio de régimen, esa política ha terminado por deshabilitar incluso la posibilidad de mantenerse en contacto con el país real, y en consecuencia adaptarse.

Tras la elección de Barack Obama, las expectativas sobre un posible cambio se han reactivado. Entre la multitud de problemas domésticos e internacionales que deberá encarar, quizás como en pocas ocasiones anteriores existe una oportunidad real para intentar cambios en una dirección constructiva, en la que ambos países colaboren en asuntos de interés recíproco. Esto no significa en modo alguno que vayan a desaparecer elementos de discrepancia, unos de carácter histórico o cultural, y otros de naturaleza política, sin embargo, no serían demasiado diferentes de los desacuerdos que existen entre Cuba y varios de los países con los cuales se sostienen relaciones económicas y diálogo político dentro de las normas internacionales de convivencia y de respeto por la soberanía de los estados. Más tarde o más temprano habrá que buscar soluciones compartidas, al menos para problemas que por su naturaleza no pueden ser resueltos de manera unilateral, como la protección medioambiental, el control del contrabando de estupefacientes, el tráfico de personas y la colaboración en la prevención y recuperación de desastres naturales por citar algunos.

### **Cambios en Cuba, Miami y Washington, ¿hacia dónde va el embargo?**

A lo largo de estos 50 años, el conflicto entre los dos países se exacerbó y quedó estancado en un callejón sin salida, mientras tanto, en los tres polos entre los que se desarrolla este se fueron produciendo cambios, de los que quizás los más relevantes sean los que se han ido produciendo en la sociedad cubana, su economía, las ideas y el entorno internacional en que se inserta.

Estas transformaciones se vinculan a dos momentos diferentes, primero, la reacción de supervivencia desencadenada a inicios de la década de los 90 tras el colapso del campo socialista, y el segundo tras la elección de Raúl Castro como presidente, en que se plantea una etapa de cambios con un nuevo carácter, en respuesta a la acumulación de fallas y tensiones internas.

La implosión del campo socialista representó un catalizador externo que dejó al descubierto distorsiones institucionales y trabas burocráticas que sumadas a la crisis de inserción internacional colocaron el

país al borde del colapso económico. Las reacciones desencadenadas por este shock incluyen entre las transformaciones más importantes a mencionar: que por primera vez en la historia cubana el azúcar dejó de ser el motor económico del país, siendo desplazada por el turismo y las exportaciones de servicios médicos ; la apertura a los bancos y la inversión extranjeros, redistribución de la propiedad estatal en favor del sector cooperativo y privado; la segmentación de la economía en dos monedas, generándose una tensión permanente en cuanto a la eficiencia, los salarios y los precios, reforzada a su vez por las remesas enviadas desde el exterior que se convirtieron en un flujo significativo de ingresos.

Como consecuencia de estos y otros cambios, no tardaron en producirse impactos sociales: aparecieron problemas de pobreza, desigualdad creciente y re-estratificación territorial, junto al reforzamiento de la emigración del campo a las ciudades. Surgieron problemas que requerían respuestas en una escala sin precedentes, como la expansión de la corrupción y del desvío de recursos estatales. No es de extrañar entonces que todos estos fenómenos tuviesen también un reflejo en las ideas y los valores. Casi veinte años después, los efectos negativos principales del shock en el plano macroeconómico fueron revertidos, otros subsisten y se suman a nuevos desafíos. Hoy se ha transitado hacia otra etapa sin la presión ni el sentido de emergencia de entonces, ya no se trata como en los años 90 de una crisis de reinserción internacional y de recomposición del sistema económico empujada por el shock externo, sino de una transformación político-institucional ante las nuevas realidades internas, un proceso que va más allá del relevo generacional al que muchas veces se quiere reducir.

Como apuntara un intelectual cubano, el reto principal ahora está en cómo renovar el sistema sin crear problemas mayores<sup>2</sup>(Alonso, 2008), no para “remendar un modelo agotado y disfuncional, que arrastra resabios del socialismo real euroriental, sino de articular progresivamente otro, en la lógica de los problemas y necesidades de la sociedad cubana actual”<sup>3</sup>(Hernández, 2008). La percepción de que el consenso social está a favor de cambios dentro y no como ruptura del sistema sociopolítico fue confirmada por dos vías totalmente diferentes<sup>4</sup>(Ravsverg, 2008), una fue el llamamiento hecho por Raúl Castro a la población para que planteara las quejas y las propuestas concretas para solucionar

los problemas, lo que generó una lista de 1,2 millones de planteamientos que constituyen la base inmediata de legitimación de las propuestas de cambio para el país en asuntos que van desde las excesivas prohibiciones y las trabas burocráticas que limitan (el acceso a los hoteles de los nacionales, o para poder viajar al extranjero), hasta otras más de fondo que sin duda requieren más tiempo, como la transformación de la agricultura, la apertura a la inversión extranjera hacia otros sectores, la reorganización de la producción, el sistema de propiedad, los bajos salarios y la doble moneda. La convocatoria a establecer un diálogo crítico abierto en lo interno sacó de las manos de la tecnocracia el proceso de articulación de las soluciones para ponerle un sello diferente de transparencia e interacción.

De manera inmediata ya se han dado los primeros pasos, a nivel político y práctico. Se reconoció la insuficiencia de los salarios para cubrir las necesidades y que las prácticas igualitaristas en estos habían sido contraproducentes, se ha señalado la necesidad de eliminar el hábito de promover la falsa unanimidad y se ha apelado explícitamente a flexibilizar el diálogo y la participación democrática respetando las diferencias; se eliminaron las prohibiciones para el consumo en moneda convertible para los bienes electrodomésticos, teléfonos celulares y servicios turísticos; comenzó la entrega de tierra a título individual para estimular la respuesta productiva ante las escaseces y la acrecentada importación de alimentos, y se flexibilizó la concesión de licencias para los transportistas privados.

Por un lado el proceso en sí mismo genera expectativas que inevitablemente se tendrán que adecuar a la disponibilidad efectiva de recursos, y de otro ha servido para rearticular el consenso interno en los temas y definir el carácter y velocidad de las transformaciones. La segunda fuente que confirmó la actitud de cambio dentro del sistema dando prioridad a temas económicos y regulatorios fue una encuesta realizada en el país por el Instituto Republicano de EE.UU.<sup>5</sup>(IRI, 2008). Una parte considerable de los problemas identificados son comunes a los que afrontan muchos países subdesarrollados (crecimiento económico, competitividad internacional, pobreza, desigualdad, empleo, vivienda etc.), las diferencias se derivan del entorno político-institucional y sobre todo de los valores y las formas de participación política de los ciudadanos. Sin embargo, la advertencia pública de Fidel Castro en

noviembre del 2005 de que la corrupción interna podía acabar con el sistema político<sup>6</sup> fue un reconocimiento claro de la envergadura que las distorsiones internas estaban tomando.

Quizás quien mejor ha expresado el deseo latente en la población fue Eusebio Leal, el historiador de la ciudad quien en ocasión del Congreso de los artistas y escritores expresara: “todos estamos esperanzados, ¿por qué?, porque el país, efectivamente, asume que lo que hasta ayer no fue conveniente o prudente, hoy es necesario<sup>7</sup> (Leal, 2008). En resumen hay en marcha un proceso de transformaciones que responde a las realidades internas, cuya dinámica se puede acelerar o frenar en dependencia de los resultados que se obtengan y de la percepción de estabilidad o riesgo que se derivan del contexto externo, incluyendo en ese sentido el clima de las relaciones con los Estados Unidos. Por ello, lo que suceda en el futuro de las relaciones bilaterales depende en gran medida de la capacidad de Cuba de transformarse a sí misma y del modo en que EE.UU. asuma esos cambios.

Como muestra de voluntad constructiva, Raúl Castro ha ofrecido en varias oportunidades al gobierno de B. Obama establecer conversaciones en condiciones de igualdad, insistiendo en que no habría gestos unilaterales sino pasos de reciprocidad.

Desde esa perspectiva, ante la movilidad de las circunstancias domésticas e internacionales, el bloqueo se consolida como una estrategia cada vez más rígida, sin contacto con la realidad cambiante del país, como señalara Julia Sweig, “la política hacia Cuba, dirigida esencialmente hacia el cambio de régimen ha sido por largo tiempo dominada por los deseos (*wishful thinking*), cada vez más desconectada de la realidad de la isla, reforzada por un ambiente político que premia alimentar a la Casa Blanca con lo que ellos quieren escuchar”<sup>8</sup> (Sweig, 2007). Como consecuencia de la creciente pérdida de capacidad para influir en los acontecimientos que suceden en Cuba, y de la renovada inserción internacional de la isla mediante importantes acuerdos establecidos con China y Venezuela que le ha permitido contar con otras alternativas de crecimiento económico hacia el futuro, algunos analistas han llegado a considerar que ello sólo demuestra que “el fin del bloqueo puede no ser una prioridad urgente para la próxima generación de líderes políticos cubanos en el futuro inmediato”<sup>9</sup> (Peters, 2006).

## **Del aislamiento a la criminalización internacional, los acomodos en la justificación de la política del bloqueo**

En la década del 2000 la administración Bush amplió y profundizó la política de presión, no solo se restringieron los intercambios académicos, los viajes y el envío de remesas, Cuba es además incorporada a varias “listas” en las que se identifican a los países enemigos de los Estados Unidos a nivel internacional, estas son<sup>10</sup> (Castro M, 2006): 1) la lista de gobiernos patrocinadores del terrorismo internacional, 2) la de países con flagrantes violaciones de los derechos humanos, 3) países denominados “más allá del Eje del Mal”, que incluye aquellos que tienen un programa en marcha, o la capacidad de desarrollar armas de destrucción masiva, 4) la lista sobre tráfico de personas para la explotación sexual y trabajos forzados, 5) lista de países con operaciones agresivas de inteligencia en territorio de EE.UU.

Todos estos elementos de “criminalización” tienen de una u otra manera efectos colaterales en el ámbito internacional que rebasan lo atribuible al conflicto bilateral. Paradójicamente, se ha señalado que los recursos destinados para reforzar el bloqueo serían mejor empleados en otras prioridades de la lucha contra el terrorismo como la persecución de las redes de financiamiento de al Qaeda (Colvin, 2008)<sup>11</sup>.

Incluso con una decidida voluntad de cambio, una administración situada bajo las presiones que Obama ha heredado no podría dedicar demasiado tiempo al tema cubano; algunas restricciones pueden eliminarse de forma expedita pero otras requieren un desmontaje gradual, para lo cual no hay garantía ninguna de que el Congreso, aún con el margen mayoritario alcanzado por los Demócratas, estuviese dispuesto a ir demasiado lejos, exceptuando algunos temas puntuales con antecedentes favorables como el turismo, las remesas y el comercio.

Por lo tanto, aún contando con el deseo explícito de relajar parcialmente las restricciones, no cabe esperar que a corto plazo la nueva administración se involucre en una ofensiva que reformulase a fondo la política del bloqueo, no es su aspiración ni tiene motivos de suficiente fuerza como para hacer de ello una prioridad.

## El Factor Florida, los cambios demográficos empiezan a hacerse visibles en la política

Además de la proyección de los Estados Unidos en el plano externo, hay que considerar la desmedida influencia de la comunidad cubano-americana de la Florida con respecto a su peso relativo en términos demográficos y económicos a escala del país. El Coronel Larry Wilkerson, ex Jefe de Despacho del Secretario de Estado Colin Powell, dijo sin rodeos en una entrevista que “la política norteamericana hacia Cuba no funciona porque un grupo de personas muy poderoso tiene una consideración antagónica con relación a Cuba atendiendo a sus propios intereses”<sup>12</sup> (Wilkerson, 2007). Ese protagonismo y capacidad de influencia alcanzó su punto más alto durante el segundo periodo de gobierno de Bush, etapa en la que se reforzaron las restricciones hasta niveles sin precedente retrotrayendo los resultados que previamente se habían alcanzado en temas como las conversaciones migratorias, los limitados viajes de turismo norteamericano, las visitas familiares y los envíos de remesas. Al propio tiempo, esta fue la etapa en que se nombró el mayor número de funcionarios de origen cubano americanos en puestos en la administración a distintos niveles. Esa influencia histórica hasta ahora solo había sido amenazada en dos ocasiones, una a la muerte de Jorge Mas Canosa, fundador y dirigente de la FNCA, en que se produjo un fraccionamiento dentro de las organizaciones del exilio que llevó a la recomposición de sus posiciones, y la segunda cuando los incidentes relacionados con el regreso del niño Elián González pusieron por primera vez en evidencia que la comunidad había estado hablando por años en nombre del “interés de los Estados Unidos” sin que necesariamente sus visiones concordaran con lo que pensaba la mayoría de la población americana. Un periodista de la misma comunidad destacaba la paradoja de que “nunca un gabinete y un congreso estadounidenses han contado con una mayor participación e influencia de cubanoamericanos, pero al mismo tiempo ninguna administración anterior ha sido tan clara en dejar bien establecido que los actores políticos del futuro cubano se encuentran en la isla”<sup>13</sup> (Armengol, 2008).

El cambio más profundo que ya comienza a manifestarse se debe a la recomposición demográfica y generacional. En las últimas elecciones locales se hizo visible un claro proceso de erosión de la preeminencia

tradicional de los cubanoamericanos frente a la competencia de los intereses de otras comunidades de emigrantes, por primera vez los votantes de latinos de origen cubano no fueron mayoría, uno de los tres senadores cubanoamericanos apenas ganó estrechamente la reelección. También por primera vez, todos los oponentes demócratas adoptaron posiciones favorables a la eliminación de las restricciones de viajes a Cuba y demás obstáculos. En lo adelante mantener las posiciones tradicionales será más difícil, la cuestión de Cuba en el sur de Florida ha pasado definitivamente de asunto predominante a un plano secundario desplazada por los intereses locales de empleo, vivienda etc, no sólo entre las otras comunidades de hispanos sino hasta entre los mismos cubanos residentes, especialmente los más jóvenes<sup>14</sup> (Gomez, 2008). Este desplazamiento hacia temas y posiciones menos hegemónicas con respecto a Cuba se debe en parte a la creciente entrada de flujos migratorios de otras nacionalidades latinoamericanas, fundamentalmente de Centroamérica<sup>15</sup> (Jolivet, 2008), así como una reorientación importante en el espectro de posiciones políticas dentro del grupo de cubanos residentes como resultado de la entrada de nuevos flujos migratorios más recientes que adoptan una actitud más pragmática hacia el gobierno de la isla y sus familiares. Las nuevas generaciones de emigrados y los jóvenes nacidos allí parecen cada vez menos dispuestos a asumir un discurso de ortodoxia e intransigencia que se sostiene a sí mismo como industria local, montado sobre patrones que no ofrecen ninguna opción realista hacia el futuro y que en la práctica llevó a afectar la continuidad de sus vínculos familiares.

Por otro lado, al ganar Obama el voto del estado de la Florida para los demócratas le permite, en principio, una situación de menor compromiso con la comunidad cubana que votó mayoritariamente por McCain. Sin embargo, el propio estilo de gobierno del presidente parece ser menos partisano y más propenso a buscar un balance entre los intereses afectados por las decisiones a tomar, por lo tanto, no se trata de presuponer en lo adelante una situación de exclusión o de pérdida de acceso e influencia de los sectores extremos de la comunidad cubana, tal como la habían estado disfrutando en los años de la administración precedente, sino antes bien una influencia directa que se ha visto reducida, y que depende ahora más del cabildeo y de la presión adicional que puedan ejercer los sectores menos propensos al diálogo dentro del conservadurismo republicano y demócrata.

## Diferentes visiones sobre el diálogo y la normalización de relaciones

Uno de los temas en que se espera que Obama tome acciones concretas para dar señales de rescate del interés de los EE.UU hacia América Latina es precisamente Cuba. Ya ha tomado decisiones para que en el menor tiempo posible sean sacados de Guantánamo los prisioneros allí retenidos, también se había pronunciado desde su campaña en favor de restablecer los viajes familiares y las remesas. Desde al año 2003, siendo candidato al Senado, habló a favor de levantar el bloqueo económico y rebajar las restricciones para viajes y envío de remesas. En febrero del 2008 señaló la necesidad de cambiar la actitud en Estados Unidos sobre este tema, declarando que si se producían signos de cambio en la isla había que estar preparados para avanzar hacia la normalización de las relaciones y atenuar el embargo. Todas estas señales previas indican que al menos se ha manifestado reiteradamente en el sentido de aceptar la necesidad de cambiar de actitud, una posición confirmada por Dan Restrepo, considerado uno de los asesores cercanos: “no podemos seguir haciendo lo mismo y esperar un resultado diferente.”<sup>16</sup>(Heredia, 2008).

Diversas reacciones reflejan la expectativa que también el mismo Obama ha generado, Ignacio Ramonet, conocido periodista e intelectual apuntaba meses antes de finalizar la campaña que, de ser electo, Obama significaría una revolución “copernicana” para el sistema político cubano<sup>17</sup>(Ramonet, 2008) que se vería obligado a redefinir a su enemigo histórico en términos compatibles con una política más pragmática de “normalización” de las relaciones.

Por su parte, Fidel Castro se pronunció inequívocamente en uno de sus comentarios editoriales: “muchos sueñan que, con un simple cambio de mando en la jefatura del imperio, este sería más tolerante y menos belicoso. El desprecio por su actual gobernante conduce a ilusiones del probable cambio del sistema. No se conoce todavía el pensamiento más íntimo del ciudadano que tomará el timón sobre el tema. Sería sumamente ingenuo creer que las buenas intenciones de una persona inteligente podrían cambiar lo que siglos de intereses y egoísmo han creado. La historia humana demuestra otra cosa”<sup>18</sup>(Castro, 2008).

Ramon Sanchez Parodi, quien fuera el primer jefe de la Sección de Intereses de Cuba en Washington de 1977 a 1989 se hace eco de la ola de simpatía y esperanza que el triunfo de Obama levantara a nivel doméstico e internacional en un artículo en el que analiza los resultados electorales, pero al relacionar esta expectativa de cambios con el tema cubano su valoración toma un carácter más cauteloso, señalando que: “incluso, en Cuba algunos consideran que Obama podrá dar un golpe de timón en la actuación de Washington hacia la Isla, pero la situación en que se desenvuelve la “transición” (del equipo de gobierno) avizora que la tarea se torna cada vez más difícil”<sup>19</sup> (Sanchez-Parodi, 2008).

En su conjunto, estas y otras opiniones reconocen una oportunidad para por lo menos reducir el nivel de agresividad sostenido en los últimos años, sin esperar mucho más que una “descompresión” parcial antes que un cambio sustantivo.

### **La normalización de relaciones, ¿en qué consiste? Entre lo deseable y lo posible**

Múltiples propuestas sobre la normalización se han hecho en el tiempo, algunas se orientan con preferencia hacia acercamientos graduales con actores intermedios, otras se concentran en proponer los medios de favorecer el cambio interno y más recientemente han ido surgiendo valoraciones más pragmáticas que reemplazan la filosofía del cambio de régimen por un tipo de convivencia más o menos flexible. Entre las primeras (Brenner, 2007)<sup>20</sup> argumenta que no habría muchas posibilidades de progreso en un “reacercamiento” sin transitar antes por la legitimación de los espacios de “diálogo informal” entre actores no institucionales de ambos gobiernos (tales como academia, prensa, cultura etc), para que estos interlocutores a su vez sirvan de intermediarios generando un clima constructivo que facilite la construcción de argumentos viables para las elites políticas de cada parte. Según esta perspectiva, los actores no institucionales tienen un papel inicial clave en ensayar o facilitar alternativas de diálogo. Otras posiciones —la mayoría— asumen un acercamiento en el que se le da prioridad al diálogo político directo de alto nivel entre ambos gobiernos, con prioridades que cambian en el tiempo, entre los trabajos más conocidos en ese

plano están<sup>21</sup> los de (Smith, 2003), (Domínguez, 1997), (Leogrande, 1997), (Pastor, 2001), (CastroM., 2006) y (Sweig, 2007).

Estudios más recientes como el Informe de Brooking Institution “Partnership for the Americas” apuntan hacia una dirección mixta que combina propuestas de “empoderamiento” de grupos de la sociedad civil cubana considerados atractivos por su supuesto potencial para socavar el control del gobierno (jóvenes, religiosos, negros, oposición política interna), con otras de corte más pragmático, que no se orientan hacia la creación y manipulación de la oposición interna, sino que sugieren pasar por una cooperación formal en temas de interés recíproco (migración, energía, narcotráfico y desastres naturales) (Lowenthal, 2008)<sup>22</sup>, así como otras que asumen que el cambio de régimen no es una opción realista y pudiera ser una fuente de conflictos indeseables, por lo que propone “reforzar las características positivas” del gobierno cubano en el mantenimiento de la paz y la seguridad, dejando temas más sensibles como democracia y derechos humanos para ser abordados en un plano multilateral (Whitehead, 2008)<sup>23</sup>.

No son las únicas, hay una amplia gama de alternativas e interpretaciones que en distintas épocas han dado prioridad a temas y métodos diferentes, existen del lado norteamericano tres factores que inhiben por el momento una negociación/solución dentro de los marcos vigentes: uno es el marco legislativo. La ley Helms-Burton es el instrumento jurídico que codifica y regula el cumplimiento de las condiciones establecidas como indispensables para un proceso de re-establecimiento de relaciones, los requisitos allí establecidos, son lesivos para la soberanía cubana; segundo, la inercia establecida por la imagen retórica de lo que es “aceptable” para el gobierno americano con respecto a Cuba, sólo si el gobierno cubano da las “señales” que EE.UU. establezca como “apropiadas”, entonces habría disposición para negociar (un argumento que ya apareció en las declaraciones de Obama), y tercero, la recurrente actitud de los presidentes que antes intentaron algún acercamiento, (Carter, Clinton), de protegerse de parecer flojos frente al sector más reacio del *stablishment* político americano con el argumento de la promoción de la democracia, o de actuar para facilitar la transición, etc., lo que automáticamente “deshabilita” la legitimidad de las propuestas para el lado cubano que las interpreta como una imposición desde el exterior que lesiona

abiertamente la soberanía nacional en cuanto decidir qué cambiar, cuándo y cómo.

La “normalización” de relaciones representa retos en varios planos, contiene aspectos de la relación política que claramente superan lo estrictamente económico. Para algunos se reduce a restablecer a corto plazo el tipo de intercambios que se había alcanzado hasta el 2004, —comercio de alimentos, remesas y turismo, bajo condiciones sumamente restrictivas, absolutamente incompatibles con el estatus de “relación normal” que se aplica a cualquier otro país. Ello representaría sin dudas un paso de avance, pero a un nivel más amplio, normalización significa salir de un marco disfuncional y punitivo hacia otro tipo de concertación, en el que no necesariamente tiene que haber ausencia de discordia o conflicto, como sucede frecuentemente en las relaciones internacionales. El académico y ex diplomático cubano Carlos Alzugaray, ha señalado que normalización significa una relación en la que la cooperación y conflicto coexisten bajo ‘reglas del juego’ mutuamente aceptables para ambas partes y se refuerzan las perspectivas para la cooperación mientras se crean a la vez las condiciones necesarias para conducir los conflictos de una manera orientada a su solución o su manejo sin escaladas imprevistas. Lógicamente, presupone que ninguna de las partes busca abiertamente la destrucción del otro, mucho menos como precondition para normalizar los vínculos. Esas reglas ya están presentes en el sistema internacional y enfatizan principios tales como la igualdad soberana y la no-intervención en los asuntos internos de los Estados<sup>24</sup> (Alzugaray, 2000). Esta formulación es útil en cuanto al reconocimiento de la convivencia bajo normas comunes, pero como se ha señalado, “existen en la práctica tres maneras diferentes de acercarse a Cuba<sup>25</sup> (Lortie, 2008), desde la UE, Washington, y Canadá, que son reflejo de discrepancias más profundas en cuanto a las precepciones sobre lo que es aceptable y forma parte de las diferencias legítimas y lo que se quiere promover como modelo deseable de relaciones para cada interlocutor”, una aseveración que confirma la idea de que tras la formulación general la “normalización” es una construcción práctica sujeta a cambios que pasa por la adopción de medidas de confianza mutua que faciliten la creación de un entorno favorable para avanzar en los temas menos complejos de manera que se produzca un efecto de reforzamiento hacia otros asuntos más sensibles y difíciles de manejar.

En lo inmediato los obstáculos principales están en las estructuras heredadas que configuran un marco de acción bajo el cual no hay solución aceptable para el gobierno cubano y a la vez conceden una limitada capacidad de maniobra efectiva al presidente norteamericano.

Los impedimentos principales para establecer un diálogo viable entre los dos países tienen carácter jurídico e institucional: la Ley de Ajuste Cubano de 1966, La Ley Helms Burton (CSDA), y una construcción institucional, La Comisión de Ayuda a una Cuba libre (CAFC). La Ley de Ajuste Cubano permite que los ciudadanos cubanos reciban un tratamiento preferente con respecto a todos los otros emigrantes latinoamericanos para obtener la ciudadanía norteamericana en virtud del supuesto de que cada emigrante es un opositor político. La Ley Helms Burton, tiene un espectro de acción mucho más amplio y sensible, extiende el bloqueo a toda forma de comercio y financiamiento, incluyendo una redefinición de “tráfico” con propiedades que penaliza cualquier forma de inversión extranjera ante los tribunales norteamericanos. Además, desborda el plano económico para establecer los requisitos que regularían el establecimiento de un gobierno en Cuba que fuese aceptable para los Estados Unidos. El aspecto más discutido de esta ley es su carácter violatorio de las normas internacionales, al establecer la aplicación extraterritorial de las leyes norteamericanas a terceros países. Lo esencial para el lado cubano es que pretende subordinar al país con una normativa jurídica en la que un gobierno cubano —cualquiera— sólo sería legítimo si este es aprobado antes por Washington.

Bajo el mandato de Bush se creó la Comisión de Ayuda a una Cuba Libre —CAFC, tiene un “coordinador” para la transición y ha publicado dos informes, uno en el año 2004 y otro en el 2006, en los que se presenta un plan para implementar la transición política en Cuba que incluye un anexo secreto del que solo se sabe que establece parámetros que no se hacen públicos por razones de “seguridad nacional” y para potenciar su éxito; lo que da pie, en vista de las acciones precedentes, a cualquier tipo de especulación menos una expectativa confiable. Como señalara el ex secretario de la Sección de Intereses norteamericana en La Habana, Wayne Smith, en un artículo dedicado a comentar el informe: “prácticamente no hay apoyo en la comunidad internacional a la política estadounidense respecto a Cuba, y las incertidumbres y

sospechas resultantes de este anexo secreto probablemente lo reduzcan aún más”<sup>26</sup> (Smith, 2006).

No habrá una normalización real entre los dos países en tanto esos mecanismos estén en vigor, en todo caso se podría hablar de una flexibilización parcial del bloqueo, pero incluso esta podría ser una denominación que muy posiblemente tenga una connotación “políticamente incorrecta” para los sectores más conservadores en EE.UU.

## Las medidas adoptadas hasta la fecha

En los pocos meses transcurridos con la nueva administración, se han producido algunos cambios que apuntan a una visión renovada junto con elementos de continuidad. Como parte de este replanteo hay un evidente relajamiento de tono en la retórica sobre cambio de régimen y en los pronunciamientos oficiales al referirse al gobierno cubano, en lo que parece ser un abandono de la agresividad e intolerancia a ultranza del periodo Bush. En su intervención en la V Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago, Obama ofreció un “nuevo comienzo” con Cuba, a la vez que aceptaba que “hay un largo trecho que recorrer para superar décadas de desconfianza”. Sin embargo, en el mismo encuentro tuvo que asumir la demanda unánime de los gobiernos de la región para levantar el bloqueo que es visto como un anacronismo remanente de los tiempos del mundo bipolar. No sólo en los foros interamericanos hay un posicionamiento explícito sobre el tema. También desde dentro del *establishment* norteamericano se constata una visión más pragmática en la misma dirección. Carl Mechan, asesor del republicano Richard Lugar, miembro del Comité de Asuntos Exteriores del Senado, declaró al *The New York Times* que Washington no debe esperar “gestos” y debería seguir “moviéndose hacia delante” en lo que respecta a Cuba<sup>27</sup>.

Una señal importante se dio en la audiencia congressional de confirmación de Arturo Valenzuela como subsecretario para asuntos interamericanos, en esa ocasión se señaló que la administración de Obama no tiene intenciones de continuar utilizando la CAFC, y tampoco se ha renovado el cargo de responsable de la misma. Por otro lado, es manifiesta la intención de desmontar o flexibilizar algunos aspectos del bloqueo en concordancia con los pronunciamientos de la campa-

ña electoral. Algunas de estas medidas fueron anunciadas en abril y puestas en vigor en septiembre, como la concesión de algunas visas para intercambios académicos y culturales que de manera discreta se han ido autorizando; se ha reducido el acoso a los ciudadanos americanos que han visitado Cuba, que hasta hace poco enfrentaban la amenaza de procesos judiciales y multas onerosas; se han levantado las restricciones al envío de remesas, paquetes, y a los viajes de visitas familiares, junto a la extensión de los límites de gastos permitidos en estas; se retiró el panel electrónico situado en la fachada de la Oficina de Intereses norteamericana en La Habana y se aprecia la recuperación de ciertos niveles de diálogo, como la reanudación de las conversaciones migratorias para “revisar recientes tendencias en la migración ilegal cubana a Estados Unidos y mejorar la relación operacional con Cuba en temas de migración”, y sobre los envíos postales. También se han abierto nuevas áreas como las controversiales ofertas de becas para estudiantes universitarios y la autorización para las compañías asociadas a las tecnologías de información y comunicaciones<sup>28</sup> para proveer servicios privados, o establecer contratos (para el uso o envío de celulares, cámaras, computadoras etc, y proveer servicios de comunicaciones por satélite, internet, y fibra óptica). Otro gesto se dio a inicios de septiembre, el gobernador de Nuevo México, el demócrata Bill Richardson, quien visitó Cuba y abogó por que Cuba y Estados Unidos refuercen su intercambio en el área académica, los deportes, la cultura y los negocios, antes de pasar a discutir otros asuntos de mayor trascendencia como el embargo, la Base Naval de Guantánamo o los presos políticos.

Las medidas más recientes adoptadas se vinculan a los temas de energía y las compras cubanas de alimentos. En julio del 2009, Mary Landrieu (D-Louisiana) introdujo en el senado una nueva propuesta en los párrafos finales de una ley (S. 1517)<sup>29</sup>, concebida para distribuir hasta 37.5% de los ingresos generados por la extracción de gas y petróleo en las aguas de las costas de cinco estados; según la cual, los ejecutivos norteamericanos de la industria (incluyendo directivos, agentes y consultantes de los productores, distribuidores y transportistas), estarían autorizados a viajar a Cuba. Entre los auspiciadores de la iniciativa reportados esta la Petroleum Equipment Suppliers Association (PESA), entre cuyos miembros esta el gigante Halliburton. Todavía hay que esperar por el resultado cuando el líder de la mayoría demócrata Ha-

rry Reid lo presente a votación, pero no hay dudas de que se trata de los primeros pasos formales para flexibilizar el acceso de los intereses del sector a los recursos cubanos en las aguas profundas del Golfo de México, que ya están siendo explorados por compañías internacionales. Los especialistas del sector estiman que los costos de operación tienen un recargo de 30%-40% como consecuencia de las restricciones del bloqueo que impiden obtener en Texas, a menor distancia y costos, los insumos para la actividad que por el momento deben obtenerse en Brasil, México o Venezuela.

En marzo de este año fue aprobada por el Congreso una normativa de la OFAC<sup>30</sup> que flexibiliza las reglas de pago para la venta de alimentos a Cuba a partir de septiembre y durante el resto del año fiscal 2010, introduciendo así una reinterpretación del mecanismo precedente que estaba en vigor, que establecía el pago anticipado en efectivo. De esa manera, al permitirse a los compradores cubanos la opción de pagar por los bienes adquiridos en los contratos justo antes de que sean descargados en Cuba, se reduce el costo financiero de las transacciones que son pagadas a través de bancos en terceros países.

Las compras cubanas de bienes agrícolas estadounidenses alcanzaron un récord de 710 millones de dólares en el año 2008 y luego cayeron en el 2009 a 528 millones de dólares, atribuyéndose el declive más a la compleja situación económica de Cuba y a los efectos internacionales de la crisis que a un impacto directo de la regla aplicada por la OFAC. Hasta el mes de enero 2010, las exportaciones norteamericanas de alimentos y productos agrícolas decrecieron un 24% en comparación con el año anterior alcanzando unos US\$ 51,302,494.00 según se ha reportado<sup>31</sup>.

## La respuesta cubana

En sentido general, las medidas adoptadas hasta el momento han sido calificadas por el Ministro cubano de Relaciones Exteriores, Bruno Rodríguez, como “un paso positivo, pero extremadamente limitado e insuficiente”<sup>32</sup>, dado que en lo esencial, el bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba permanece intacto. Apuntando que empleando las facultades ejecutivas, el gobierno norteamericano

tenía la opción de modificar la aplicación del bloqueo, por medio del mecanismo de la concesión de licencias, mediante las cuales se puede: autorizar la exportación recíproca de bienes y servicios, suspender las acciones para perseguir, congelar y confiscar las transferencias financieras cubanas en terceros países, y eliminar la prohibición a embarcaciones de terceros países de atracar en puertos de los Estados Unidos hasta 180 días después de haber tocado un puerto cubano.

En la misma intervención se señalaron los temas que el gobierno de Cuba ha propuesto al de los Estados Unidos como esenciales en un eventual proceso de diálogo dirigido a mejorar las relaciones: el levantamiento del bloqueo económico; la exclusión de Cuba de la lista de países terroristas; la abrogación de la Ley de Ajuste Cubano y la “política de pies secos-pies mojados”; la compensación por los daños económicos y humanos asociados a la aplicación del bloqueo, la devolución del territorio ocupado por la Base Naval de Guantánamo; el fin de las transmisiones radiales y televisivas desde los Estados Unidos, el cese del financiamiento a la subversión interna y la liberación de los cinco antiterroristas cubanos prisioneros desde hace once años en los Estados Unidos.

Señaló también que el gobierno cubano había propuesto a los Estados Unidos iniciar conversaciones para establecer cooperación en el enfrentamiento al narcotráfico, al terrorismo y al tráfico de personas, en la protección del medio ambiente y en las respuestas a los desastres naturales.

No solo en el plano bilateral se han producido cambios, a nivel hemisférico también se han dado importantes pasos. En junio, ante la presión evidente sobre el tema, finalmente fue retirado el veto norteamericano a la entrada de Cuba en la OEA que había permanecido inamovible por 47 años. Una señal clara de que los tiempos de la hegemonía incontestada habían quedado atrás. Paradójicamente después de eliminado el obstáculo formal, sólo quedaron dos países a los que todavía no les interesaba la entrada cubana al organismo regional, Cuba y los EE.UU.

En cuanto a los aspectos de continuidad a señalar: se mantiene la persecución internacional de las operaciones comerciales y financieras cubanas, cuatro ciudadanos americanos y varias empresas extranjeras

han sido multadas en los últimos meses por un monto de 6 \$ USD millones; Cuba continúa incluida en las listas de estados excluidos por razones políticas; y permanece el financiamiento desde agencias gubernamentales a programas e instituciones que abiertamente trabajan por el cambio político institucional, incluyendo las emisiones de radio y televisión.

En sentido general las nuevas medidas representan una descompresión parcial, el presidente cubano Raúl Castro las ha calificado de “positivas” pero “mínimas”, su alcance limitado las sitúa hasta ahora en un nivel de retracción mas o menos cercano al estatus que existía antes de Bush, a excepción de las adoptadas en los aspectos de los viajes y las comunicaciones, donde sí se ha avanzado más allá que los acuerdos precedentes logrados en las presidencias de J. Carter y B. Clinton. Hoy la correlación de fuerzas sobre el tema del embargo está definitivamente decantada por su eliminación. No sólo tiene el consenso de la casi totalidad de los países del mundo en Naciones Unidas, también las últimas encuestas muestran que la mayoría de los estadounidenses también están a favor de la normalización de las relaciones.

### **América Latina y los Estados Unidos no son lo que antes**

En la perspectiva hemisférica se han producido también transformaciones en la relación de EE.UU. con América Latina, y por extensión en el lugar que Cuba ocupa en ese contexto.

En los últimos años los gobiernos latinoamericanos se han inclinado en sentido general hacia posiciones políticas más pragmáticas, y en algunos casos mucho más cercanas a los movimientos de izquierda de lo que nunca antes habían sido. Junto a los temas sociales y de desarrollo endógeno, se ha promovido la diversificación de los vínculos internacionales políticos y económicos, concediendo más espacio a los acuerdos intrarregionales así como a actores globales extra hemisféricos como China<sup>33</sup> (Golub, 2008). Todo este proceso no hace sino erosionar la tradicional hegemonía hemisférica norteamericana. A cincuenta años del triunfo revolucionario, Cuba ya no es el único país que discrepa con las posiciones norteamericanas en el hemisferio.

Ese distanciamiento creciente se fue gestando en parte por el fracaso resultante de la aplicación en los años 90 de reformas neoliberales que agudizaron las tensiones sociales ante el aumento de la pobreza y la polarización social. Como resultado, se produjo una reestructuración de los partidos y fuerzas políticas en un momento en que cambió la prioridad de los tratados de libre comercio en el hemisferio hacia la guerra contra el terrorismo. Aun cuando exista interés en la nueva administración por reactivar las relaciones panamericanas, la capacidad real de promover iniciativas estará limitada por la prioridad política que naturalmente tendrán los problemas económicos domésticos y la guerra en el medio oriente, por lo tanto, no es de esperar que los EE.UU. actúen de manera que altere en lo fundamental el balance actual.

También dentro de los propios EE.UU., se han producido cambios. Durante los dos mandatos de G. Bush, bajo la doctrina de la guerra global contra el terrorismo y el fundamentalismo religioso se produjo un corrimiento ideológico del gobierno y la sociedad norteamericanos hacia el pensamiento neoconservador, —desde la doctrina de la guerra preventiva hasta la imposición del unilateralismo en los asuntos internacionales y la legalización de la tortura en Guantánamo, meses antes de retirarse Bush había ya señales claras de agotamiento de los neocons en su capacidad para mantener la preeminencia en el espectro ideológico de las elites políticas norteamericanas. El desplome masivo del partido republicano en las elecciones presidenciales y congresionales puede inducir una percepción equivocada, sería erróneo asumir que las consecuencias del proceso son atribuibles solo a un partido y a las elecciones.

Al retirarse, la administración Bush deja tras de sí un desplazamiento del “centro” del espectro político de ambos partidos hacia la derecha, algunos expertos han señalado que este es un proceso que tiene tendencia a ser pendular en periodos largos de tiempo y que suele rebasar a dos o más administraciones; al margen de las posibles interpretaciones, no cabe dudas de que el resultado inmediato es una reducción de espacio para iniciativas que sean percibidas como demasiado liberales. Eso significa que aunque se ha producido en el Congreso una renovación que favorece a los demócratas, se trata de una renovación cuyo signo se sitúa más a la derecha de lo que fueran sus posiciones tradicionales, lo que hace que sea más improbable esperar cambios audaces por sobre

esas limitantes de tipo ideológico y subjetivo en lo concerniente a las relaciones internacionales, y de modo especial con el tema Cuba.

Tampoco debe dejarse de observar con atención como en la medida que la situación doméstica se ha ido tornando mas compleja, la administración ha entrado en un proceso natural de reducción de los márgenes de maniobra iniciales, viéndose obligada a comenzar a hacer concesiones, por ejemplo, cediendo en algunos temas internacionales que son utilizados como carta de cambio en el Congreso.

Comenzó tempranamente cediendo a la necesidad de ajustar los deseos a lo viable cuando no pudo lograr que se aplicara la norma propuesta de que los funcionarios nombrados en el gobierno no tuviesen vínculos con los grupos de cabildeo en los tres años precedentes, no pudo tampoco llevar a juicio a los responsables directos ni intelectuales por la aplicación de torturas en Guantánamo y otras instalaciones, un paso que llevó a catalizar rápidamente tras la reacción pública de Dick Cheney a los sectores extremos del conservadurismo, que encontraron así un tema que les permitió recuperar el aliento perdido tras el fracaso electoral; tampoco logró relocalizar a los prisioneros de la base de Guantánamo en el primer año, ni alcanzar un contrato de retirada o de reducción de la presencia de tropas norteamericanas en Irak. Hoy Obama está concentrado en la agenda doméstica en dos frentes, la reforma de salud y la recuperación de la crisis financiera internacional, mientras que en la agenda internacional las prioridades son Irán, Afganistán y la salida —quizás, a medio término— de Irak.

El director del Instituto para América Latina Brookings Institution<sup>34</sup>, una de las organizaciones privadas de estrategia y pensamiento demócrata de mayor influencia en EE.UU. que estuvo involucrada en la organización de la cumbre de Trinidad y Tobago también ha respaldado esta perspectiva de reducción de capacidades del ejecutivo a medida que transcurre el tiempo, y otro tanto se percibe en las declaraciones de funcionarios de las cancillerías de algunos otros países latinoamericanos.

En lo que toca a las relaciones hemisféricas, nueve meses después de haber asumido la presidencia, la administración de Obama todavía tenía pendiente de confirmación por el Senado dos de sus funcionarios clave en la política hacia la región, el Subsecretario de Asuntos He-

miséricos Arturo Valenzuela, y el Embajador de Brasil Tom Shannon, como consecuencia del veto impuesto por el Senador Jim DeMint (R-SC) que objetaba junto con los sectores más críticos del partido republicano el manejo de la administración sobre la crisis Hondureña tras el golpe de Estado de Micheletti. El Senador Jim DeMint retuvo su voto hasta lograr un compromiso de la administración de que reconocería las elecciones de noviembre, logrando imponerse en un claro enfrentamiento a las posiciones de Valenzuela, quien ya antes había declarado en la audiencia de confirmación del Comité de Relaciones Exteriores del Senado que se trataba de un golpe militar clásico que debía ser condenado.

Habría que ver si los cambios que a nivel internacional se esperan con expectación de la administración de Barack Obama se llegan a concretar en algo realmente nuevo para América Latina, en particular en el tema de las relaciones con Cuba, donde con los pasos ya dados se han cumplido prácticamente las promesas de campaña y se sitúa al borde de una verdadera renovación. Por el momento, no hay indicios de que la administración de Barack Obama se encuentre enfrascada en la elaboración de una estrategia de largo plazo para Cuba “distinta” en sus pilares de la plataforma vigente, en la que se pueda diferenciar el contenido y la viabilidad de cada etapa en un acercamiento “paso a paso” con un enfoque verdaderamente renovador que acabe de saltar por sobre el impasse actual, reconocido ya ampliamente como inoperante.

Aunque en términos generales la isla es uno de los países situados más lejos de los intereses inmediatos o particularmente sensibles para EE.UU., en la práctica es al mismo tiempo una de las naciones latinoamericanas que mayor interdependencia tiene en tres áreas de política que han sido de importancia para los gobiernos norteamericanos de la última década: migración, narcotráfico, y protección del medioambiente.

En contraste, el pensamiento estratégico en EE.UU. con respecto a Cuba nunca ha superado la actitud de exportación de ideas y soluciones por sobre las visiones y necesidades tal como las perciben sus ciudadanos dentro del país, que son quienes en definitiva forman el consenso que le da vida a cualquier política que se adopte.

A pesar de la simpatía que ha despertado, de su inteligencia y los deseos de restaurar la dañada imagen internacional de los EE.UU., todavía es temprano para saber si Obama logrará manejar con éxito la adversa coyuntura económica y la guerra. A pesar del carácter positivo de los pasos hasta ahora dados, también es aún prematuro anticipar si llegará hasta implementar un cambio verdadero en el largo conflicto entre Cuba y los Estados Unidos, o si sólo será un continuador de la misma política por medios menos agresivos y más sofisticados. Después de un inicio colmado de expectativas favorables, el desempeño efectivo que le ha seguido en el año transcurrido y la evolución de los acontecimientos que configuran el entorno de maniobra del presidente norteamericano han comenzado a imponer un balance menos optimista. En la práctica comienza a repetirse el patrón de conducta de las administraciones de J. Carter, y W. Clinton en las que los cambios introducidos quedaban por debajo del potencial anunciado, en esta ocasión la promesa de Obama de que “tras ocho años de políticas fallidas se necesita un nuevo liderazgo para el futuro”, se ha traducido en una reducción parcial de algunas restricciones que no modifica las bases de la política seguida históricamente, dando pie a críticas en las que se le identifica con un “enfoque timorato compuesto por débiles sondeos y acciones mínimas”.<sup>35</sup>

De cualquier modo, Cuba ya ha comenzado por razones propias un ineludible proceso de reformas internas que de extenderse pueden llegar a derivar en profundas transformaciones. No hay dudas de que una actitud norteamericana menos agresiva favorecería la continuidad de ese proceso, pero no constituye en modo alguno un requisito indispensable, existen más mecanismos implantados para la convivencia en la continuidad del conflicto que para asimilar su solución.

Con voluntad política se puede partir de realidades simples y prácticas, la falta de coordinación en algunos temas puede resultar en severos daños humanos y materiales que son evitables para ambos países. Lo singular del momento actual es que hoy más que nunca antes se produce una coyuntura favorable para darle impulso a las iniciativas que favorezcan una verdadera normalización de relaciones entre los dos países. Cambios marginales en la retórica o el regreso a las condiciones de 2004 no representan más que una continuidad “suave” de una política inviable en sus fundamentos.

## NOTAS

1. Versión actualizada para *Pensamiento Propio* con permiso de los editores a partir del original, publicado en Revue Cahiers des Amériques Latines, IHEAL, Sorbonne Nouvelle Paris III, 28 rue Saint Guillaume, 75007 Paris, Numéro spécial No 57/58, novembre 2009 - «Cuba: 50 ans d'expérience révolutionnaire», <http://www.iheal.univ-paris3.fr/spip.php?rubrique11>>s
2. Aurelio Alonso (2008). “*Salir del caos sin caer en la ley de la selva*”, en: “Cuba desde el periodo especial hasta la elección de Raúl Castro”, mayo 2008, [http://www.pensamientocritico.info/articulos\\_en\\_pdf.php?id=601](http://www.pensamientocritico.info/articulos_en_pdf.php?id=601)
3. Rafael Hernández (2008). “*Cuba, políticas en la transición*”, La Vanguardia, marzo 2008, <http://www.almendron.com/tribuna/index.php/19322/cuba-politicas-en-la-transicion>
4. Fernando Ravsberg (2008). BBCMundo.com, *¿Qué ha cambiado en Cuba?*, 31, julio 2008. [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7532000/7532576.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newsid_7532000/7532576.stm)
5. The International Republican Institute, IRI, “*Cuban Public Opinion Survey*”, march 14-april 12, 2008.
6. Fidel Castro (2005). Discurso en la Universidad de La Habana, 17 noviembre 2005.
7. Eusebio Leal (2008). Intervención en el VII Congreso de la UNEAC, Palacio de las Convenciones, 2 de abril 2008.
8. Julia E. Sweig (2007). “*Fidel's Final Victory*”, *Foreign Affairs*, January/February 2007.
9. “En sus años finales, el bloqueo no es ni la zanahoria ni el garrote que solía ser”, Peters, Phillip (2006). “*Transition in Detail*”, The Lexington Institute, *Cuba Policy Report*, 2006, June 29, pag.4.
10. Soraya Castro Mariño, “*Las Relaciones Cuba-EE.UU. en el Contexto de la Doctrina Bush: 2001-2006*” Universidad de la Habana, CESEU, diciembre 2006.
11. Jake Colvin. “The case for a New Cuba Policy”, pag.18 december 2008.

12. Larry Wilkerson, Coronel Jefe de Despacho del Ex Secretario de Estado Colin Powell, entrevista con Edmundo García, Programa “*La Noche se Mueve*”, Miami, Octubre 11 de 2007, <http://www.lanochesemueve.us/Entrevista%20al%20Coronel%20Larry%20Wilkerson.pdf>
13. Alejandro Armengol, “*Castrismo y anticastrismo*”, Cuaderno Mayor, 28 de octubre 2008 <http://cuadernomayor.blogspot.com>
14. Andy Gomez, Vicerrector del Instituto para Estudios Cubanos de la Universidad de Miami (UM), Agencia EFE, “*Elecciones al Congreso en sur Florida pueden modificar relación EE.UU. con Cuba*”, 30 de octubre, <http://mx.news.yahoo.com/s/30102008/38/nacional-elecciones-congreso-sur-florida-modificar.html>
15. Ver un análisis particularmente interesante de este proceso de recomposición de la estructura poblacional por distritos de la Florida y sus efectos en las agendas electorales, en: Jolivet, Violaine “*Miami a l’heure des elections, l’autre transition?*”, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, presentación en el coloquio, “*Cuba, Aujourd’hui, les paradoxes d’un demi siècle de révolution*”, octubre 2008, IHEAL Sorbonne Nouvelle 3, CREDAL, Sciences-Po-CERI. [www.iheal.univ-paris3.fr/spip.php?rubrique16](http://www.iheal.univ-paris3.fr/spip.php?rubrique16)
16. Lourdes Heredia, “*Tenemos que reducir el consumo de drogas*”, BBC Mundo, Washington, 03 noviembre 2008, [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/international/newsid\\_7700000/7700384.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/international/newsid_7700000/7700384.stm)
17. Jorge Halperín, Diálogo con Ignacio Ramonet, Director de Le Monde Diplomatic, “*Obama puede provocar un sismo en el futuro de Cuba*”, 2 de Marzo de 2008, [www.diario/elmundo/4-99982-2008-03-02.html](http://www.diario/elmundo/4-99982-2008-03-02.html)
18. Fidel Castro, “*La Reunión de Washington*”, 15 noviembre 2008, <http://www.kaosenlared.net/noticia/la-reunion-de-washington-1>
19. Ramón Sánchez-Parodi Montoto, “*De candidato victorioso a presidente, Obama ante una tarea cada vez más difícil*”, Granma Internacional, 14 noviembre 2008, <http://www.granma.cu/espanol/2008/noviembre/vier14/obama.html>
20. Phillip Brenner (2007). “*A Puerta Cerrada: Re-thinking the Impasse in US-Cuban Relations*” 27th International Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, Canada; September 7, 2007.

21. Wayne S. Smith (1998). “*Wanted: A Logical Cuba Policy*”. International Policy Report, Center for International Policy. February 1998; updated July 2003. Jorge Domínguez, “*U.S. Cuban relations: from the cold war to the colder war.*” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39 (3): 49-73, 1997. William M. LeoGrande (1997). “*Enemies evermore: U.S. policy towards Cuba after Helms-Burton.*” *Journal of Latin American Studies*. 29 : 211-221. Cambridge University Press. Robert A. Pastor (2001). “*Exiting the Whirlpool I: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*”. Westview Press. Soraya Castro Mariño (2006). “1989-2002 Cuban/US Relations: A View From Havana” in “*Redefining Cuban Foreign Policy*”, H. Michael Erisman et John M. Kirk, Editors, chap. 14, University Press of Florida (UPF). Julia E. Sweig (2007). “*Fidel’s Final Victory*”, *Foreign Affairs*, January/February 2007.
22. Abraham F. Lowenthal (2008). “*Toward Improving Cooperation in the Americas*”, Brookings, in “*Partnership for the Americas Commission*”, Background Document BD-01, may 2008.
23. Laurence Whitehead (2008). “*A Project for the Americas: Promoting Democracy and Strengthening the Rule of Law in the*” Brookings, in “*Partnership for the Americas Commission*”, Background Document BD-01, may 2008.
24. Carlos Alzugaray (2000). “*Is Normalization Possible in Cuban-U.S. Relations after 100 years of history?*”, Conferencia sobre relaciones cubano-norteamericanas en el Centro Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia, 7 de marzo del 2000 <http://www.isri.cu/>
25. Marc Lortie (2008). Embajador de Canadá en Francia, presentación en la Mesa redonda: “*Las relaciones interamericanas y Europa*”, VI Coloquio Internacional, “*Política Exterior en las Américas: entre crisis y alianzas*”, Casa de las Américas, Paris, 21 noviembre 2008.
26. Wayne S. Smith(2006). “*El nuevo plan de Bush para Cuba*” , julio 2006, CounterPunch, [www.counterpunch.org](http://www.counterpunch.org)
27. Carlos Chirinos Vásquez (2009). “*EE.UU./Cuba: el diálogo de siempre*”, BBC Mundo, Washington, 28 abril de 2009.
28. U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control (OFAC), Fact Sheet (TG-273): Treasury Amends Cuban Assets Control Regulations to Implement the President Initiative on Fami-

- ly Visits, Remittances, and Telecommunications September 3, 2009, <http://www.treasury.gov/press/releases/tg273.htm>
29. "Senate bill eases Cuba restrictions for US oil, gas industry" New York (Platts)- 8 Jan 2010/627pm.
  30. Reuters, 9 marzo, Washington, "EE.UU. flexibiliza reglas de pago para venta de alimentos a Cuba".
  31. Economic Eye On Cuba© March 2010, 2010-2001 U.S. Export Statistics For Cuba, U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., <http://www.cubatrade.org>
  32. Discurso del Ministro cubano de relaciones Exteriores de Cuba Bruno Rodríguez Parilla, en la sesión de debate del 64 período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU. Septiembre 2009.
  33. El proceso en sí mismo no es exclusivo de la región, véase la interesante argumentación sobre el tema de la fragmentación de las estructuras de dependencia a distintos niveles como tendencia mundial y su impactos en las relaciones de cooperación internacionales en : Philip S. Golub, "*The centre won't hold any more*", *Le Monde Diplomatique*, 26 noviembre 2008.
  34. 4 Octubre 2009, Marcelo Cantelmi, El Clarín, "La política de Obama hacia Cuba se estancó", <<http://www.clarin.com/diario/2009/10/04/elmundo/i-02011826.htm>>
  35. "El coraje y la visión política necesarios para llamar al fin del embargo y de un nuevo comienzo han probado carecer de estamina, siendo reemplazados por un enfoque timorato compuesto por débiles sondeos y acciones mínimas". (traducción propia) "The courage and political wisdom necessary to call for the termination of the embargo and new beginnings has proven devoid of stamina, replaced by a timorous approach composed of weak probes and minimal actions". 28 september 2009. Sophia Weeks, Research Associate, Council on Hemispheric Affairs, "The President's Words Versus His Performance: One More Prong of His Presidency Shifting Towards the Democratic Centrist Wing of the Party".

RESUMEN

**El conflicto Cuba/Estados Unidos:  
Nuevas realidades vs. viejas recetas. Los límites del cambio**

El conflicto entre Cuba y los EEUU llega al medio siglo de bloqueo sin que se produzca el cambio de régimen ni la transición tal como la ha buscado Washington. La elección de Obama ha sido interpretada como una oportunidad para modificar una política cuya ineficacia y falta de apoyo internacional sugieren adoptar posiciones de mayor pragmatismo. El autor propone un análisis sobre los factores que podrían influir en esa reformulación y su viabilidad a corto plazo. Concluye que aunque las condiciones son favorables, no hay motivos para esperar cambios espectaculares.

ABSTRACT

**The Cuba-United States Conflict:  
New Realities Versus Old Recipes: Change Limitations**

The Cuba-US conflict has already reached its fifty anniversary, all along this time, the embargo has proven to be a policy unable to bring about neither the regimen change nor transition in the way Washington expected to be. The election of Barack Obama has sparked expectative of changes in a policy whose lack of international support and incompetence to achieve results suggests the convenience of adopting a more pragmatic approach. The author proposes an analysis on factors that may be of relevance for these changes and concludes that despite favorable conditions in the short term there is not too much to wait for.

SUMMARIO

**O Conflito Cuba–Estados Unidos: Novas Realidades Versus Velhas  
Receitas: Os Limites da Mudança**

O conflito entre Cuba e os Estados Unidos chega a meio século marcado pelo bloqueio, sem a mudança do regime cubano nem a transição tal como era pretendida por Washington. A eleição de Obama foi in-

terpretada como uma oportunidade para modificar uma política cuja ineficácia e falta de apoio internacional sugerem a adoção de posições de maior pragmatismo. O autor faz uma análise dos fatores que poderiam influir nessa reformulação e sua viabilidade a curto prazo. Como conclusão, afirma que, embora as condições sejam favoráveis, não há motivos para esperar mudanças extraordinárias.



# La seguridad de México: Migración, inseguridad pública y crimen organizado

Raúl Benítez Manaut

## Introducción

Tres son los temas que dominan la agenda de seguridad de México en la primera década del siglo XXI: migración, inseguridad ciudadana y narcotráfico. El tema migratorio tiene un componente social, derivado de la incapacidad de generar empleos en la economía, principalmente en la agricultura, y se vuelve un tema de seguridad, dados los riesgos para los migrantes en México, y la vulnerabilidad en que se encuentran cuando atravisan la frontera con Estados Unidos. En el caso del narcotráfico, se definió como "guerra" por el presidente Felipe Calderón para obtener respaldo de Estados Unidos y poder intensificar el empleo

de las fuerzas armadas. La asistencia externa se concretó a través de la Iniciativa Mérida, y transmitiendo un sentimiento de urgencia a la sociedad mexicana. Estos dos problemas son intermésticos y son el eje de las relaciones con Estados Unidos. Los dos fenómenos convergen con el reforzamiento del control de fronteras por parte del gobierno de Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001. El tema de la inseguridad se deriva de una grave crisis de los modelos policíacos que fueron vigentes durante el siglo XX, y que derivó en el crecimiento de la delincuencia común. Ello se alimenta por una grave debilidad de los sistemas de impartición de justicia y penitenciarios. Estos tres fenómenos son los que tienen la prioridad de la agenda de seguridad del Estado mexicano.

## La migración

El tráfico de personas y el de narcóticos es uno de los más lucrativos negocios en el continente americano. Las ganancias crecen a medida que se imponen más controles, pues en el periodo “libre”, el movimiento de las personas era individual o en pequeños grupos. En el caso de las drogas era similar, pequeños productores, comercializadores minoristas, muchos exportadores, y los consumidores disgregados. La actual mano dura para el control de estas actividades lleva a su amafiamiento para poder realizar el producto, y se acompaña de su monopolización. Este es un resultado del llamado “control de fronteras” que se incrementa desde inicios del siglo XXI tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Debido a que el fin de los migrantes es alcanzar el territorio de Estados Unidos, es clave analizar las políticas de éste país en relación a la migración.

En Estados Unidos desde el siglo XIX hay dos visiones para comprender los flujos migratorios externos: 1) la visión liberal, que entiende a la migración como una necesidad para regular la demanda de trabajo y la oferta de países expulsores, y 2) la visión conservadora, que se afianza cuando hay grandes amenazas externas como las guerras, y sostiene que hay que cerrar el país. El conservadurismo se alimenta también de un puritanismo racial y el rechazo a la teoría de que Estados Unidos es fuerte precisamente porque se alimenta de lo mejor del exterior.<sup>1</sup>

Según el *Migration Policy Institute*, en la actualidad México es el principal país de donde provienen los migrantes que ingresan a Estados Unidos. De una población nacida en el extranjero de más de 34 millones de habitantes (de un total de 300 millones), mexicanos son aproximadamente 10 millones (siendo el 5.70 por ciento de la población migrante a nivel mundial).<sup>2</sup> Debido a que los mexicanos ocupan a inicios del siglo XXI el liderazgo en el flujo de migrantes que ingresan a Estados Unidos, las reformas a las leyes afectan principalmente a éste flujo demográfico y las relaciones entre ambos gobiernos.<sup>3</sup> El flujo principal de la frontera México-Estados Unidos se da mediante cruces legales, aproximadamente de un millón de personas al día —principalmente por personas que trabajan de un lado y viven en el otro lado, y en menor medida esta traspasada por personas desesperadas y sin opción laboral, configurando la fuerza de trabajo *ilegal*. Por su parte, en el lado estadounidense de la frontera, es evidente la incapacidad para controlar la larga línea fronteriza de la frontera México-Estados Unidos por los responsables de su control principalmente la Border Patrol, transformada en Immigration and Customs Enforcement (ICE).<sup>4</sup> Entre los extranjeros que viven en Estados Unidos, los de origen mexicano son la mayoría:

Tabla 1<sup>5</sup>

Población latina en Estados Unidos:	40.4 millones (2004)
Porcentaje de la población latina de origen mexicano	64%
Total de la población mexicana y México-estadounidense:	24 millones
Población nacida en México que vive en Estados Unidos:	11.2 millones
Población nacida en México indocumentada:	5.9 millones
Ciudadanos de E.U. de padres mexicanos:	8.2 millones

Esta población ingresó a Estados Unidos por la frontera terrestre y por aire. Hay análisis que señalan que un porcentaje importante cruzó legalmente por avión, usando visa de turista, y se volvió “ilegal” por que no regresó a su país de origen (visa over stayed). Por esta razón, el proyecto

de construcción del muro en los tramos en que se ha levantado no lograr frenar la migración.<sup>6</sup> Un reporte del *Department of Homeland Security* de enero de 2009, señala que los países que más envían inmigrantes no documentados a Estados Unidos son México, El Salvador, Guatemala y Honduras, ascendiendo el total de ellos en enero de ese año a 10,750 millones de personas.<sup>7</sup> Es preciso acotar que las tendencias de flujos de migración no siempre tienen la misma intensidad, pues en los últimos años, derivado de la crisis económica, entre 2007 y 2009 se redujeron significativamente. El año que se registra como el de mayor migración fue el 2007 y el menor es el 2009.<sup>8</sup> La migración como fenómeno social se agrega a la agenda de seguridad humana por la vulnerabilidad de los migrantes, y las violaciones a sus derechos humanos en el trayecto, factor que se alimenta de las transformaciones de las leyes de migración en muchos estados de Estados Unidos.

Las políticas conservadoras antiinmigrantes han ido avanzando en Estados Unidos. Un momento muy importante fue la ley de 2006, que proponía la creación de un Muro Fronterizo. El presidente Bush firmó el 26 de octubre de 2006 la ley para la firma del muro fronterizo. De los 3,200 kilómetros de línea fronteriza entre México y Estados Unidos, más de 2 mil están desprotegidos por barreras, sin embargo se debe tener presente que la mayoría de la frontera es inaccesible para los migrantes no documentados, por existir áridos desiertos. En el año 2005, la Patrulla Fronteriza detuvo a casi 1.2 millones de personas que avanzaban hacia el norte, pero se calcula que entre ellos sí lograron traspasar al interior de Estados Unidos más de 500 mil inmigrantes. La ley votada por el Senado de Estados Unidos por 80 votos contra 19, fue la última en aprobarse antes de las elecciones legislativas de noviembre de 2006. Tras el visto bueno del Senado, el muro se convirtió en el único elemento de la reforma migratoria en ser aprobado por el Congreso tras casi un año de debate sobre la forma de controlar la llegada de inmigrantes y el manejo legal de los casi 12 millones de indocumentados que ya están residiendo en el país. En otras palabras, solo se aprobó la parte de “control físico” de la frontera, mientras quedó pendiente la modalidad de regularización de los inmigrantes ilegales.

La aprobación del proyecto del Muro fue para satisfacer las demandas de sectores y grupos de presión en Estados Unidos en la elección de 2006, factor que se repitió en la elección de 2008, cuando fue electo

Barack Obama, al deslizar el tema migratorio a un rol secundario en los debates políticos presidenciales. El conflicto del gobierno federal de Estados Unidos con México y los países de Centroamérica sobre políticas migratorias cambia en 2010, pues el presidente Obama ha señalado, en oposición a los planteamientos de gobernadores y estados como Arizona, que se necesita una reforma migratoria integral, que no sea persecutoria y racista, y que permita la “legalización” de los no-documentados.

Debido a la ausencia de una legislación federal, en Estados Unidos proliferan las leyes estatales que restringen y persiguen a los migrantes. La ley de Arizona, la más dura de las aprobadas, será el referente para las futuras reformas. El contenido más polémico de la ley SB1070 es que la policía puede capturar a cualquier persona que despierte “razonables sospechas” de que es no documentado.<sup>9</sup> Desde el año 2005, en 17 estados se emitieron leyes que contienen cláusulas que restringen derechos de los migrantes no documentados, muchas de ellas con contenidos similares a la ley SB1070 de Arizona. Esto pone a los migrantes en un muy elevado grado de vulnerabilidad, por lo que su condición se ha vuelto un tema de seguridad humana y de prioridad en las relaciones de seguridad entre México y Estados Unidos.

## Inseguridad pública

En México hay un debate sobre la dimensión que tiene la inseguridad ciudadana. A nivel estadístico, si se analiza la tasa líder, los homicidios por cada 100 mil habitantes, se demuestra a nivel nacional una baja entre el año 1990 y el año 2007. El promedio nacional disminuyó de 3,451 homicidios en 1990, a 1,218 en 1997. Entre los estados que tuvieron una disminución significativa están Chiapas (bajaron de 274 en 1990 a 101 en 2007), el Distrito Federal (bajaron de 1,273 en 1990 a 838), y otros como Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas. Esto se debe a diversos factores, como la disminución de la violencia en zonas rurales. Esto no estaría en correspondencia con el temor de la población a la inseguridad, que ha ido en un aumento significativo en los últimos diez años y que se vuelve el reclamo principal de la población a los gobernantes.<sup>10</sup> El análisis de los delitos se mide a través de dos indicadores, denuncias del fuero común y del fuero federal. El

93% de las denuncias de la ciudadanía se centra en delitos del fuero común, principalmente robos, mientras que el 7% de los delitos son del fuero federal, donde se ubica el narcotráfico.<sup>11</sup> Igualmente, en el análisis hay que tomar en cuenta la llamada “cifra negra”, que serían delitos no denunciados, sea por temor o por desidia, dado que la población no confía en el sistema de justicia y considera “perder el tiempo” ir a denunciar un delito. En el año 2008, por ejemplo, se informa por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la cifra de delitos registrada fue de 1,540,789, mientras que la cifra negra los lleva a 3,594,941.<sup>12</sup>

En aquellos estados del país donde se ha incrementado la violencia entre los distintos grupos de narcotraficantes, los homicidios han aumentado notablemente, de forma particular los altos impactos. Los estados del norte del país, frontera con Estados Unidos, al concentrarse la “guerra” entre cárteles para poder centralizar el comercio de las drogas hacia Estados Unidos, registran las tasas de homicidios más elevadas, provocando que también la comisión de otros delitos sube. De forma particular en el estado de Chihuahua se suman homicidios violentos a los llamados feminicidios, causando gran pánico entre la población.<sup>13</sup> Así, se da un descenso de la violencia en casi todo el país, con una tendencia de incremento notable en el norte, producto del narcotráfico. Analizando el ascenso de la violencia en el norte del país, tenemos que de 1990 a 2007, los homicidios aumentaron de 2,013 en 1990 a 2,365 en 2007, registrando un incremento del 17.49%, y que entre ellos los homicidios del personal del gobierno dedicados a labores de seguridad y defensa (militares y policías) pasó de 68 en 1990, a 149 en 2007, registrando un aumento de 119.12%, debido a la llamada guerra contra el narcotráfico.<sup>14</sup> De igual forma, la violencia provocada por el narcotráfico eleva la cifra de ejecuciones, mismas que no se han logrado reducir, a pesar de la implementación de la estrategia de militarización emplazada por el presidente Calderón. Así, desde el 1 de diciembre de 2006 (fecha del ascenso del presidente Calderón a la presidencia), a abril de 2010, se registran casi 25 mil asesinatos de la actividad del crimen organizado.<sup>15</sup>

Por ende, se puede desprender una hipótesis: hay una percepción entre la población, incluso en la comunidad internacional (transmitida a través de la prensa), de que México “está en guerra”.<sup>16</sup> Esta afirmación

no es sostenible si se analizan las cifras de los delitos (que han disminuido), sin embargo, en algunos estados del país donde se concentran las actividades del narcotráfico, sí han aumentado exponencialmente la violencia, los homicidios y los delitos del fuero común.<sup>17</sup> No obstante lo anterior, la gran crisis de los homicidios y ejecuciones del narcotráfico se da precisamente desde inicios de 2007, aumentando el sentimiento de inseguridad, producto de las ejecuciones del narcotráfico.

La crisis de la inseguridad ciudadana, transmitida a través de percepciones de *guerra*, así como el terror causado por las ejecuciones del narcotráfico, a pesar de que se concentra en seis estados del país, se irradia a todo el país y a todos los sectores sociales. Ello lleva a que el gobierno se vea obligado a incorporar la inseguridad como uno de los factores principales de la agenda de seguridad nacional.

## El narcotráfico

El enfrentamiento entre los cárteles del narcotráfico y las fuerzas del gobierno mexicano es una modalidad de conflicto *no convencional*. Las teorías de la guerra dicen que triunfa aquel que cuente con el apoyo de la población y que la economía del país la pueda sufragar. Desde las grandes guerras totales como las dos mundiales durante el siglo XX, hasta las de guerrillas, o incluso las llamadas “guerras del terrorismo”, si se cuenta con apoyo social éstas se pueden ganar, pero también pueden volverse “prolongadas” o infinitas. Sería el ejemplo del terrorismo, donde sí se le interpreta como “guerra entre civilizaciones”.

Hacia el año 2010, entre las fuerzas gubernamentales y los cárteles del narcotráfico se observa un “empate estratégico” debido a que, a pesar de que es una “guerra asimétrica”, los cárteles han acumulado gran poder político, económico, social y militar. Por su parte, las fuerzas gubernamentales apenas están diseñando una estrategia integral. En éste equilibrio, si los cárteles avanzan en su cometido de corromper a las fuerzas del Estado y si no se logra reducir el flujo de cocaína de Colombia y su envío a Estados Unidos, estos logran acumular más poder. Por el contrario, si el gobierno logra erradicar la corrupción y unifica los esfuerzos de sus diferentes estamentos involucrados (fuerzas armadas, servicios de inteligencia, sistema de justicia y cuerpos poli-

cíacos) en un mando coordinado, además de recibir cooperación del extranjero, también podría abrir un sendero exitoso y reducir el poder y las capacidades de los cárteles. Se señalan cinco características básicas para que el gobierno mexicano triunfe en ésta “guerra”: integralidad, simetría en el esfuerzo contra las organizaciones criminales, respeto a los derechos humanos, sumar cooperación internacional y descriminalización de adictos y legalización de drogas “blandas”.

Esta *guerra* la podría ganar el gobierno mexicano si articula bien sus recursos, se profesionalizan sus policías, las fuerzas armadas hacen su trabajo de forma eficiente y respetando el Estado de Derecho (lo principal son los derechos humanos de la población afectada), se reforma el sistema de justicia, los sistemas de inteligencia se centran en el verdadero enemigo (antes desviaron sus recursos en la política), además de construir una estrategia integral educativa, cultural, de medios de comunicación y preventiva. Pero también los cárteles podrían doblegar al Estado y la sociedad, corromper a los funcionarios que les sean necesarios para desarrollar sus operaciones en todos los frentes, desde el lavado de dinero hasta entrenar sicarios, o, en síntesis, “comprar al Estado” para sus fines. Depende de la estrategia que cada parte diseñe y despliegue, y de sus capacidades para que esa estrategia opere en el nivel táctico. En otras palabras, la verdadera guerra es la que se da entre construir un *Estado Democrático de Derecho* donde no tengan cabida las actividades criminales de ningún tipo, o un narco-Estado, gobernado por poderes fácticos y grupos de poder que se benefician de ellos. El presidente Calderón ha reiterado que está desarrollando una *guerra*, y que además ésta se dirige a la victoria. Si se asume esta contundente afirmación del jefe del Estado mexicano, el número de muertos en ascenso en la guerra entre los cárteles lleva a lo contrario, sobre todo debido al impacto político, social, internacional y mediático, pues parecería que el Estado mexicano la va perdiendo. Esto afirman numerosos analistas internacionales, ex-funcionarios que en su momento fueron partícipes de la misma estrategia gubernamental, comentaristas de prensa (sobre todo televisiva, por su impacto expandido hacia la población en general) y gran cantidad de politólogos.<sup>18</sup>

Otra afirmación es que la acumulación de poder de los cárteles se dio sin obstáculos, o sea, aquí y allá, donde se produce (países andinos), se transporta (México, Centroamérica y Caribe) y donde se consu-

men y realizan las ganancias (principalmente Estados Unidos). Si esto fuera cierto, los cárteles acumularon poder desde hace 15 o 20 años, y sólo ahora se les trata de acotar. Cuando una fuerza, en este caso el Estado, intenta cambiar el rumbo mucho después de que se toleró, se negoció (según numerosos testimonios acerca de la corrupción asociada) por voluntad de hacerse rico fácilmente o para no morir en el intento por negarse, aparece la violencia que hoy se vive. Para fuerzas locales y regionales que convivieron con las organizaciones criminales en estados como Sinaloa, Michoacán, Guerrero o Tamaulipas, por simbiosis casi natural, silenciosa y *sin conflicto*, participar directa o indirectamente con el narco era una forma de obtener ganancia fácil, política o empresarial.

México se dividió en zonas de control, primero fueron las organizaciones y capos de Sinaloa, que se irradiaron hacia Tamaulipas, cuna del cártel del Golfo, al que luego, por necesidad de darle un brazo militar se agregaron los temidos Zetas (en un inicio desertores de los ejércitos mexicano y guatemalteco). Estos comparten o pelean el poder y los cargamentos con la familia Arellano en Tijuana para satisfacer el mercado de consumidores más grande del mundo: California. Está también el poder del cártel de Juárez. Después el cártel del Golfo pudo involucrar de forma intensa a gobernadores como Mario Villanueva en Quintana Roo, ascendiendo el nivel de la narcopolítica: de lo local (desde los años cuarenta y cincuenta), a lo estatal (ochenta y noventa) y finalmente lo federal-nacional (desde mediados de los noventa hasta hoy). ¿Cuál es la diferencia?, sin duda la forma visible del competir entre los que controlan el negocio: *la guerra*.<sup>19</sup>

Nuestra hipótesis es que se vive un momento de definición estratégica. Por vez primera en muchos sexenios, un presidente decide declarar un combate frontal a las organizaciones criminales. Según el mismo mandatario, tras su triunfo electoral en 2006 los servicios de inteligencia y los comandantes militares le mostraron la “verdadera película”, le abrieron la fotografía del cuerpo invadido y lo encontró con cáncer. Ahí mismo decide dar la *guerra* para que el Estado no perezca ante el poder de las células enfermas y su irradiación. Si no hubiera actuado, su argumento es que la tendencia al *narco Estado* podría hundir todos los esfuerzos por construir la democracia y desarrollar el país. La gran pregunta es si valió la pena declarar la guerra en esas condiciones o si

había otras terapias de reconstrucción de instituciones, preventivas, de cooperación internacional, o simplemente otras estrategias. Como el jefe de Estado declara la *guerra*, el instrumento es aquello que está especializado para enfentarla: la milicia.

En toda guerra, según dice el teórico Karl von Clausewitz en su tratado *De la Guerra*, la tendencia es hacia el ascenso a los extremos. O sea, la polaridad define a toda guerra. En esta polaridad, en México se enfrentan fuerzas del gobierno *vis a vis* cárteles del narcotráfico. Sin embargo, ambas partes están fragmentadas y divididas. El gobierno está formado por instituciones que van desde estar integradas por personal muy eficaz y profesional hasta aquellas que como herencia del pasado están corrompidas, y en muchos casos responden al *enemigo*. O sea, en realidad los cárteles han aprovechado las débiles estructuras gubernamentales mexicanas. Por otro lado, las organizaciones criminales también están divididas. Se dice (desde la DEA, la PGR y las fuerzas armadas) que hay seis grandes corporaciones criminales, con franquicias a socios y sicarios locales, y que también ellos viven un proceso de acumulación de poder, donde las ejecuciones sería la forma de sacar a los competidores del juego.

Los cárteles mexicanos han pasado por diferentes etapas. De productores y exportadores de marihuana y amapola-opio en Sinaloa y lugares como Guerrero y Michoacán, ingresan a los mercados globales con la cocaína, dados los golpes dados a los grandes cárteles de Medellín y Cali desde inicios de los años noventa en Colombia. La cocaína eleva las ganancias exponencialmente, y por tanto se habla de amenaza a la seguridad nacional. Desde inicios del siglo XXI se agregan las metanfetaminas, por lo que se tienen principalmente cuatro productos cada uno con su historia, sus mercados y sus efectos en la seguridad. El control de la producción, tráfico y distribución al minorista de estos cuatro productos y su persecución *verdadera* por los gobiernos de México y Estados Unidos desata la *guerra* entre los cárteles. Se habla míticamente (quizás sea realidad, sólo los servicios de inteligencia propios y extranjeros lo saben) del poder del *Chapo* Guzmán. Se dice, según la revista de *Forbes*, que tiene una riqueza de más de mil millones de dólares y que controla del 30 al 40 por ciento de todo el negocio, por lo que las ejecuciones, asesinatos de jóvenes, retenes y otras formas de acción criminal son para sacar del juego a sus rivales.

Como lo demuestra la siguiente Tabla, las ejecuciones producto de las ofensivas de los carteles entre sí para apropiarse de los mercados y rutas, y en ataques a las furezas del Estado, aumentan desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón.

**Tabla 2**

Ejecuciones relacionadas con el narcotráfico 2006-2009

Mes	2006	2007	2008	2009
Enero	181	204	247	480
Febrero	164	198	251	633
Marzo	155	275	378	508
Abril	113	255	270	546
Mayo	184	279	493	510
Junio	216	244	505	769
Julio	144	217	509	854
Agosto	220	284	555	748
Septiembre	253	236	448	826
Octubre	179	202	669	840
Noviembre	252	183	701	682
Diciembre	170	196	635	859
<b>Total</b>	<b>2,231</b>	<b>2,773</b>	<b>5,661</b>	<b>8,255</b>

Fuente: base de datos del diario *Milenio*, 1 de enero de 2010.

Como resultado de la ofensiva gubernamental, se han capturado a 67,742 integrantes de las bandas del narcotráfico de diciembre de 2006 a diciembre de 2009. De ellos, 16,511 pertenecen al Cartel de Sinaloa, 16,354 al Cartel del Golfo-Zetas, 11,930 al Cartel de Juárez, 8,850 al Cartel de los Beltrán Leyva, 8,744 al Cartel de los Arellano (Tijuana) 1,321 al Cartel de la Familia Michoacana, y 1,503 al Cartel del Milenio. Entre los capturados, el Cartel más golpeado por la detención de sus líderes es el del Golfo-Zetas, seguido por el Cartel de Sinaloa de Arturo Beltrán. También entre las detenciones destacan 618 funcionarios coludidos con el narcotráfico.<sup>20</sup> Entre ellos el cártel más poderoso, el del “El Chapo” Guzmán, sólo tendría 1,000 líderes de su organización capturadas por el gobierno. Esto lleva a periodistas y analistas a suponer que el gobierno o alguna autoridad muy poderosa lo protege.<sup>21</sup>

El presidente Felipe Calderón asume, como todo jefe de Estado, que él da una orden a sus inferiores y estos la procesan y le obedecen. Supone que el Estado es un *actor racional unificado* y que todas las dependencias se apoyan unas a otras y se dividen el trabajo. En realidad no todas las dependencias o sus integrantes responden a la estrategia presidencial seleccionada, hay intereses particulares que dominan sobre los del Estado, los niveles de profesionalidad son diferentes, la corrupción es diferenciada según la dependencia y el nivel del funcionario determina si respondera al presidente o a otros poderes. A ello hay que agregar las capacidades humanas y recursos materiales disponibles. No es lo mismo un general o almirante del ejército, fuerza aérea y armada y su nivel de compromiso con la nación y el presidente, que el de un comandante de la Agencia Federal de Investigaciones de la PGR (quién *en teoría* debe encabezar la cruzada contra los cárteles). No es lo mismo un ministerio público, que un juez de la Suprema Corte. No es lo mismo un policía municipal de un poblado de Sinaloa, un comandante de la Policía Ministerial de ciudad Juárez, e incluso de Monterrey (donde se afirmó por las propias autoridades del Estado que del 30 al 40 por ciento estaban coludidos con los cárteles), que un jefe de la Policía Federal. Incluso ha habido *batallas reales*, armadas, entre ellos. Entre los servicios de inteligencia sucede lo mismo, la diferencia en el nivel de profesionalidad de los integrantes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y los de otras dependencias es notable. No se diga con los niveles estatales y municipales. En otras palabras, no hay una fuerza estatal centralizada con los mismos objetivos, capacidades, recursos, financiamiento y entrenamiento. Por ello, la *guerra del presidente* no se da con la premisa básica de toda guerra: la unidad de mando, fuerzas y recursos, para centrar las fuerzas en el enemigo y su epicentro. Por ello el gobierno no está preparado para hacer la guerra, *está preparándose*. Además, en un inusual reconocimiento de incapacidad, se solicita ayuda al extranjero. La Iniciativa Mérida rompió el paradigma de la soberanía nacional en la aplicación de las políticas de seguridad del país.

Las instituciones escogidas por el presidente para encabezar la *guerra*, el ejército, la armada y la Secretaría de Seguridad Pública y su Policía Federal, en consecuencia, acumularán más poder. Sus enemigos están en los cárteles, pero también al interior del propio Estado. O sea, es en primer lugar un problema de *constrainteligencia*, pues se debe saber

quien responde al enemigo y no al presidente en el seno de las instituciones del gobierno. Muy probablemente los diferentes servicios de inteligencia del Estado e incluso los extranjeros, como la DEA y la CIA, no saben a ciencia cierta quién trabaja para quién, o su información puede estar incompleta, dispersa o compartimentada. También es un problema de información e inteligencia dirigida hacia los cárteles, para poder parar en primera instancia el baño de sangre. Las decisiones del presidente parece que se centran en este nivel: desarticular la actividad de los sicarios, para que baje el impacto violento de la pelea de los cárteles por las plazas, ciudades y puntos estratégicos de la frontera y estados de alta incidencia de sicariato como Michoacán, Guerrero y Durango. Mientras ello no se logre, se seguirá diciendo que el gobierno desarrolla una estrategia fallida. Si esta decisión gubernamental, donde es fundamental la eficiencia del ejército, la armada y la Policía Federal, no se amplía a las redes empresariales, de lavado de dinero y narcopolíticas, la fase militar de la estrategia se prolongará y no tendrá éxito. La gran pregunta es si el presidente decidirá golpear el poder paralelo de los cárteles, establecido en muchos municipios a través del presidente municipal y sus policías, o en algunos lugares los gobernadores que apoyan de forma activa o pasiva a los cárteles, bajo la teoría de que se pueden beneficiar por debajo de la mesa, sea con dinero, o sea con un arreglo para que no lleven la violencia a las calles de sus ciudades y pueblos. Negociar con el narco, como sugieren algunos, es darle el *beso al diablo*, donde éste saldrá ganando.

En realidad, cada instancia de gobierno tiene sus propios intereses, se pelean entre ellas el presupuesto, luchan por ser la “favorita” del presidente y el secretario de Estado que el presidente le otorgue más responsabilidades ganará esta *guerra* burocrática. Si son las instituciones militares, por lógica el país se dirigirá a la *militarización*, pues cuando un ejército gana una guerra domina el escenario futuro y acumula grandes privilegios. La opción es fortalecer a las policías. El país cuenta con más de dos mil cuerpos policíacos de diversa índole, la mayoría de ellos policías municipales, sin recursos humanos y materiales suficientes, y sin profesionalidad, muchos de ellos transformados al servicio de los carteles en las localidades medianas y pequeñas donde éstos tienen presencia en estados como Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Baja California, Michoacán, Veracruz y Durango. Según el secretario de seguridad pública federal, el 93% de los delitos que se comenten en el

país son del fuero común y 7% del fuero federal. De éstos, la mitad (el 3.5% del total) se vincula a actividades del narcotráfico.<sup>22</sup> Así, superadas las amenazas convencionales a la seguridad de México del siglo XX, el crimen organizado y el común se vuelven el factor principal que está afectando la seguridad y la gobernabilidad, pero no sabemos aún si el gobierno saldrá airoso de este desafío estratégico o si está empantanado en una estrategia fallida.

En una guerra el empate es temporal. En la *guerra al narcotráfico* en México el presidente Calderón puso toda *la carne en el asador* en intentar ganarla a través de las fuerzas armadas, por desconfianza del resto de las instituciones. Se hace un esfuerzo importante por trasladar responsabilidades a la Policía Federal, pero su juventud (nació en 1999), recursos escasos (aproximadamente 27 mil integrantes) frente a los militares (250 mil hombres), apenas la perfilan como una institución confiable y en proceso de maduración. Los servicios de inteligencia también están viviendo procesos de profesionalización y reentrenamiento, pero al igual que otras instancias, saber quién no está infiltrado, o simplemente que sean capaces de enfrentar al nuevo enemigo, es un desafío. El esfuerzo de cooperación internacional se centra en la Iniciativa Mérida y el apoyo de Estados Unidos, con un programa inicial de mil 400 millones de pesos, que apenas están ingresando en paquetes de ayuda, por lo que su impacto aun es difícil de evaluar. Los distintos cárteles han sufrido el embate de la estrategia del gobierno, y las luchas intestinas entre ellos llevan a las 17 mil ejecuciones. Sin embargo, cada vez son más las muertes de funcionarios del gobierno civiles y militares y lo más grave, a ciudadanos inocentes. Se dice que no hay simetría en el esfuerzo gubernamental. Sin duda el gobierno necesita indicadores de éxito que aun no están a la vista, por ejemplo, reducir los muertos (al mes de marzo de 2010 la tendencia era la contraria, más muertos, comparando la cifra con el año 2009, con lo cual van a sumar más de 7 mil en 2010). Además, la muerte de inocentes, el factor de mayor impacto negativo, es el principal *Talón de Aquiles* del gobierno y de la estrategia de militarización. En ciudad Juárez la población afirma que el despliegue de saturación de fuerzas militares y de policías federales es *teatral* y sólo sirve para demostrar fuerza, sin resultados reales.<sup>23</sup> Los recintos ataques a guarniciones militares también serían un indicador de que los jefes de los cárteles, por la intensidad de la ofensiva que el gobierno les aplica, habrían decidido

focalizar sus ataques y seleccionar a la milicia como blanco. Si esto se confirma, los enfrentamientos habrán subido de nivel y se producirá un escalamiento en la polaridad señalada por Clausewitz.

Para que esta *guerra* se vuelque a favor del gobierno hay que tomar en cuenta cinco variables principales. En primer término, debe ser *integral*, no sólo militar o de inteligencia, y el Estado debe desplegar coordinadamente, con un fin compartido y sin rivalidades, burocracias o ineficiencias, los recursos de todas sus estructuras, incluyendo las de salud, educación, de comunicación o de infraestructura. Se debe comenzar por limpiar la casa para no estar durmiendo con el enemigo. Como segunda característica, debido a que los cárteles están en guerra entre ellos, si el gobierno no *actúa simétricamente* contra todos y en todos los frentes —no sólo tratando de desarmar las células de sicarios, se beneficiará a quien menos puedan atacar las fuerzas del Estado, o en otras palabras, se producirá un efecto de concreción de poder entre los cárteles. Este es el debate sobre la falta de energía contra la organización criminal del Chapo Guzmán. En tercer lugar, se deben *respetar los derechos humanos*. Contra el narcotráfico y en todos los frentes, el Estado es un ente superior, no puede emplear los mismos recursos que los cárteles y la población se debe sentir apoyada por su gobierno, sus fuerzas armadas y policíacas. Al ser una *guerra* que se vislumbra como prolongada, el apoyo de la población es vital, por lo que no se puede dar el lujo el Estado de emplear tácticas militares o policíacas que no respeten las garantías individuales. Los cateos de casas, los retenes, las detenciones extrajudiciales, los interrogatorios *in situ* y la posibilidad de confundir ciudadanos con criminales podrían llevar a la población a no verse representada ni confiar en las fuerzas del Estado. Este sería un error estratégico. Como las fuerzas armadas y la Policía Federal están sintiendo todo el peso de la responsabilidad, demandan mayor protección judicial para defender a sus integrantes en caso de que por la dinámica de tensión que se da en el teatro del combate, puedan violar (por equivocación e incluso por *stress*) a terceros inocentes. Se debe fortalecer el entrenamiento táctico y operativo para que no se debilita la eficiencia en la guerra al narcotráfico en aras de los derechos humanos. Ambos factores son decisivos en lo estratégico. En cuarto lugar, esta *guerra* es global, por lo que la cooperación internacional es fundamental. Argumentar soberanía es vivir creyendo que esta *guerra* es como las guerras del siglo XX. Se da en otros países, con medios

nuevos, como el internet, las transferencias bancarias electrónicas basados en el sagrado secreto bancario, e incluso beneficiándose de leyes permisivas en otros países, como las de posesión y compra libre de armas en Estados Unidos. Por ello debe haber una intensa cooperación intergubernamental con Estados Unidos, Canadá, Centroamérica, Colombia e incluso con los países europeos, donde se consume cocaína de forma importante. Como quinto factor estratégico, no se deben rechazar *a priori* otras formas de acción estatal, como liberalización de algunas drogas ligeras para adictos, despenalizar el consumo para no mezclar enfermos con delincuentes, y abrirse a opciones como las que han aparecido en algunos países europeos o en algunos estados de Estados Unidos como Alaska, Massachussets, California y otros. Sin estas cinco premisas básicas, difícilmente el gobierno podría romper el empate a su favor.

## Reflexión final

La seguridad de México se redefine a favor de dos fenómenos intermésticos (migración y narcotráfico), y uno interno, que se deriva de las percepciones del gobierno para otorgar seguridad a los ciudadanos (inseguridad pública). Estos tres asuntos encabezan la lista de amenazas a la seguridad del país. A estos problemas se agregan una larga lista de asuntos de política internacional y nacional, tales como la energía, el ambiente y los recursos naturales, los problemas fronterizos con Guatemala y Centroamérica, y temas que impactan a otros países que pueden repercutir en México como el terrorismo internacional.

## NOTAS

1. Samuel Huntington (2004). *Challenges to America's national identity*, New York-London: Simon & Schuster.
2. En el mundo, El primer país expulsor de población es Rusia (12 millones de habitantes), México es el Segundo (más de 10 millones) e

- India el tercero (9 millones). A su vez, Estados Unidos es el principal país receptor de inmigrantes (más de 34 millones de personas). La característica con México es que el 98 por ciento se dirige a Estados Unidos ([www.migrationinformation.org/](http://www.migrationinformation.org/))
3. Demetrios Papademetrio (2004). “The Mexican Factor in US Immigration Reform”, *Migration Information Source*, March 1, MPI, Washington D.C.
  4. Andreas, Peter (2003). “Introduction. A Tale of Two Borders”, en Andreas, Peter (editor) *The Rebordering of North America*, Routledge, New York and London, p. 11.
  5. Xochitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (editores) (2006). *Al Fin Visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., p. 3. Igualmente estas cifras se ajustarán de acuerdo al censo de Estados Unidos de 2010.
  6. Argumento del Pew Hispanic Center planteado por Jeffrey S. Passel, conferencia, Centro para Estudios Estratégicos Internacionales en Washington, D.C. el 10 de octubre de 2006.
  7. DHS *Estimates of Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States. January 2009*, [www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2009.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2009.pdf), p. 4.
  8. Gobierno de México “Situación de la migración mexicana y transmisión centroamericana a Estados Unidos”, Documento elaborado por la Comisión Técnica de los EMIF, México, mayo de 2010, p. 7.
  9. *Senate Bill 1070*, State of Arizona, Senate, forty-ninth Legislature, April 2010. Aprobada por la gobernadora Jan Brewer el 23 de abril de 2010, Article 8, paragraph B.
  10. Fernando Escalante (2009). “Homicidios 1990-2007”, *Nexos*, Septiembre de 2009. [www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&print&Article=776](http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&print&Article=776)
  11. Comparecencia del Secretario de Seguridad Pública ante el Congreso de la Unión, 21 de enero de 2010, [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=contenido3&nodeId=/BEARepository/588097//archivo&menu=Sala Prensa](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=contenido3&nodeId=/BEARepository/588097//archivo&menu=Sala Prensa)

12. La cifra negra se compone por los delitos cometidos que no quedan registrados en las cifras oficiales, y se constituye por: los delitos no denunciados; los delitos que no dan lugar a la averiguación previa a pesar de haberse denunciado; los varios delitos sufridos en un solo incidente, por una o varias víctimas, que quedan registrados en una sola averiguación previa, y los delitos que no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial. Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI).
13. Julia Estela Monarréz Fragoso (2009). *Trama de una injusticia. Femicidio sexual sistemático en ciudad Juárez*, El Colegio de la Frontera Norte, M. Angel Porrúa Editores, México.
14. Malgorzata Polanska, “Cuadro 89: Muertes causadas por homicidio en la Región norte-Occidente. 1990-2007”, en “Homicidios por entidad federativa y regiones”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, op. cit., p. 354. Los estados que se incluyen en la clasificación del norte del país son: Baja California, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
15. Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país 2008. La cifra de 2008 corresponde a PGR, publicada en *El Universal*, 2 de abril de 2009; Drug violence in Mexico, data and analysis from 2001-2009, Trans-border Institute, University of San Diego. Para la suma hacia abril del año 2010, ver *Excelsior*, 3 de junio de 2010, datos presentados por el secretario de Seguridad Pública a la reunión sobre seguridad con los gobernadores del país.
16. Entre muchos funcionarios del gobierno federal mexicano se atribuye “irresponsabilidad” a la prensa nacional por “contribuir” a elevar la percepción de inseguridad y miedo entre la población. A la extranjera se le considera en parte responsable de ayudar a transmitir la impresión de que México es un Estado fallido, corrupto, y que ello ha llevado a que las empresas globales calificadoras de riesgo le den a México un *ranking* muy bajo por la inseguridad. Sin embargo, dada la falta de sistematicidad de la información oficial del gobierno, la opacidad y parcialidad de la misma, la prensa nacional y extranjera se convierte en la principal fuente de información.
17. Esta percepción la transmiten también las empresas privadas evaluadoras de riesgo de inversión, donde ponen a México en el mismo nivel

- de Colombia, Perú, El Salvador y Guatemala. Ver Control Risks, *Risk Map 2008*, London, 2009.
18. Felipe Calderón Hinojosa (2009). “La guerra al crimen organizado”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (editores) *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, CASEDE, México, p. 18.
  19. Rafael Rodríguez Castañeda (2009). *El México Narco. La geografía del narcotráfico, región por región, estado por estado, ciudad por ciudad...*, Planeta, México.
  20. Informes de la PGR divulgados en la prensa nacional a inicios de enero de 2010.
  21. “Outmated by Sinaloa”, *The Economist*, January, 7th, 2010.
  22. Palabras del ingeniero Genaro García Luna, secretario de seguridad pública, durante su comparecencia ante la comisión permanente de la Cámara de Diputados, México, Distrito Federal, 21 de enero de 2010.
  23. Entrevistas personales realizadas en Ciudad Juárez los días 16 y 17 de marzo de 2010 entre la población, principalmente estudiantes y profesores de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ).

## RESUMEN

### La seguridad de México: Migración, inseguridad pública y crimen organizado

En el presente artículo se sostiene la tesis de que la seguridad nacional de México ha cambiado sus parámetros de referencia en la primera década del siglo XXI. Las amenazas de la época de la Guerra Fría han sido redefinidas por dos problemas con un elevado componente internacional: la migración y el narcotráfico, y por un asunto que preocupa crecientemente a los mexicanos: la inseguridad pública. Estos tres fenómenos han crecido por diversas razones: la incapacidad del modelo económico mexicano de proveer empleo a amplios sectores de la población de bajos recursos, principalmente la rural; la ausencia de reforma del Estado en la estructura de los cuerpos policiacos del país, así como un atrasado y paralizado sistema de justicia penal; y la emergencia de las actividades del crimen organizado, principalmente el narcotráfico. Se concluye que el Estdo mexicano tiene grandes

desafíos para hacer frente a estos fenómenos y que de ello depende la gobernabilidad del país.

#### ABSTRACT

### Mexico's Security: Migration, Public Insecurity and Organized Crime

This article sustains that Mexico's national security benchmark changed in the first 10 years of the 21st century. The threats of the cold war era were redefined by two issues with a marked international component: migration and drug trafficking, and a growing concern for Mexicans: public insecurity. These three phenomena grew for different reasons: the Mexican economic model's inability to provide employment opportunities to large sectors of the low-income population, mainly in rural areas; the Government's failure to reform Mexico's law enforcement structure, as well as a lagging and paralyzed criminal justice system; and the emergence of organized crime activities, in particular drug trafficking. The article concludes that the Mexican Government has to face tremendous challenges to overcome such phenomena and that the governance of the country depends on it.

#### SUMMARIO

### A Segurança do México: Migração, Insegurança Pública e Crime Organizado

O presente artigo sustenta a tese de que a segurança nacional do México alterou seus parâmetros de referência na primeira década do século 21. As ameaças da época da Guerra Fria foram redefinidas por dois problemas com um elevado componente internacional, que são a migração e o narcotráfico, e uma questão que preocupa cada vez mais os mexicanos, que é a da insegurança pública. Estes três fenômenos cresceram por diversas razões: a incapacidade do modelo econômico mexicano de oferecer emprego a amplos setores da população de baixa renda, principalmente a rural; a ausência de reforma do Estado na estrutura dos corpos policiais do país, além de um atrasado e paralisado sistema de justiça penal; e a emergência das atividades do crime organizado, principalmente o narcotráfico. O autor conclui que são grandes os desafios do Estado mexicano para enfrentar tais fenômenos e que disso depende a governabilidade do país.



# Obama: ¿Nuevos o viejos paradigmas en la relación Estados Unidos-América Central?

Luis Guillermo Solís Rivera

## Continuidad y ruptura: La dialéctica y la historia

Es un lugar común afirmar que América Latina ha estado conspicuamente ausente en el debate político en los Estados Unidos desde hace varios años. Ello también fue cierto en la campaña política del 2007-2008 tras la cual Barack Obama fue electo Presidente de la Unión. La mayoría de los analistas atribuyen esta situación a la baja conflictividad que la región tiene, hoy día, en el comparación con los escenarios globales verdaderamente prioritarios de la política exterior

de ese país en Oriente Medio y Asia Central. Quizá no fue así en el pasado, cuando “el traspatio” se consideraba una zona geopolíticamente sensible frente a las amenazas extra continentales, y significativa en términos de las inversiones estadounidenses que en ella se habían afincado. Sin embargo en la hora actual la retórica latinoamericanista, cuando se utiliza, aparece casi siempre asociada cada vez más al fenómeno de “lo hispano” o “lo latino”, denominaciones con que se caracteriza a un segmento cada vez más importante de la población estadounidense cuyas raíces familiares se encuentran en la región al sur del Río Grande, pero que tiene pocos vínculos con sus países de origen o con las agendas nacionales de éstos<sup>1</sup>.

El bajo perfil de América Latina en la política exterior de los EE.UU., sin embargo, no significa que el llamado “Gran Caribe” carezca hoy, o haya carecido durante las presidencias de Bill Clinton y George W. Bush, de relevancia significativa como escenario más próximo a las fronteras continentales de los EE.UU. En efecto, la región centroamericana y caribeña constituye un ámbito que ha sido y sigue siendo percibido como un área de expansión histórica de los intereses económicos, comerciales y militares de la potencia; un área desde la cual todavía emanan percepciones de amenaza importantes para ésta. En ese sentido, lo que se diga sobre ella en Washington siempre tendrá como telón de fondo una especificidad de la que, para bien o para mal, no disponen los países Andinos o del Cono Sur con la posible excepción, por razones obvias de Brasil y últimamente, Venezuela. Y eso no es poca cosa.

Recuérdese, a ese respecto, que fue durante los años del “olvido” post Guerra Fría (1990-2007), que Centroamérica y los EE.UU.: establecieron la primera y segunda Declaración Conjunta (CONCA-USA) en temas ambientales; realizaron ocho encuentros presidenciales (cuatro de ellos en el Istmo, todos de carácter “regional”); construyeron un “espacio de diálogo de alto nivel” y de operaciones conjuntas en materia de seguridad —lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, incluyendo la instalación de una base de operaciones estadounidense (FOL) en El Salvador; y lo más importante de todo por su impacto determinante en los modelos de desarrollo del área, la suscripción del Tratado de Libre Comercio (CAFTA-DR), marco de referencia ineludible que, además de su importancia económica, refleja los nuevos equilibrios de poder en las élites centroamericanas<sup>2</sup>.

Conviene a ese respecto hacer dos precisiones conceptuales no poco importantes.

La primera tiene que ver con el inacabado debate entre la naturaleza “hegemónica” o “preponderante” de la relación entre los EE.UU. y su entorno inmediato. Es posible argumentar con sólidas tesis en un sentido o en otro, pues ni se pueden desconocer las masivas asimetrías que prevalecen entre la potencia y la Gran Cuenca del Caribe (que sustentan las tesis “hegemonistas”), ni se pueden desmerecer las múltiples y variadas modalidades por medio de las cuales los países del área han logrado utilizar —ampliándolos— los márgenes de autonomía relativa frente a los EE.UU. de que éstos disponen, en especial tras el fin de la Guerra Fría pero incluso en los años más álgidos de ésta<sup>3</sup>.

No es este el momento de entrar a zanjar esa cuestión, pero resulta evidente que si bien los EE.UU. siguen siendo “el factor internacional” más decisivo de las relaciones exteriores de los países centroamericanos y caribeños, su capacidad de convocatoria y su supremacía han demostrado ser incapaces para imponerse y prevalecer en todas partes, en todos los casos y a cualquier precio como ocurrió en el pasado. La política de la Administración Obama en la insólita crisis político-militar en Honduras, que se analiza más adelante, es quizá la mejor prueba de ello.

La segunda cuestión tiene que ver con la pluralidad y fragmentación creciente de América Latina y sus regiones incluidas Centroamérica y el Caribe. ¿Se puede hablar realmente de “la” política exterior de los EE.UU. hacia “América Latina”? ¿No se trata más bien de *varias políticas* —en plural— que se aplican de manera diferenciada y condicionada en los diversos universos subregionales o incluso al interior de éstos?

Más allá de los estereotipos sobre “el imperialismo norteamericano”, habría que preguntarse, al iniciarse la segunda década del siglo XXI, cuál es la verdadera naturaleza de los vínculos entre los EE.UU. y su entorno continental y cómo ésta cambia dependiendo de muchos factores, entre los que sobresalen la distancia de un país respecto del territorio norteamericano; su tamaño; la condición de sus instituciones democráticas; su peso específico comercial; los patrones de sus poblaciones emigrantes y las manifestaciones y potencia del crimen organizado (en especial el narcotráfico) sobre las instituciones nacionales, entre otros.

Pareciera a este respecto que los EE.UU. han definido a México, Centroamérica y la Gran Cuenca del Caribe como un ámbito especial de su política externa y, en consecuencia, en una subregión privilegiada respecto de otras por motivos tanto de carácter comercial como de seguridad. Si ello fuera cierto, los EE.UU. habrían utilizado allí dos tipos de iniciativas bien identificadas como elementos cohesionadores de su supremacía subregional: los Tratados de Libre Comercio (TLC's) y los planes de asistencia militar y económica masiva contra el crimen organizado, la narcoactividad y el terrorismo (Plan Colombia e Iniciativa Mérida).

Finalmente, pero central a cualquier reflexión sobre las relaciones EE.UU.-Centroamérica, está el ya conocido asunto de los ciclos de “intervención y olvido” que dominan la historia de esas relaciones por lo menos de 1898 a esta parte. No abundaré en ello pero sí indicaré que, hasta la hora, los vínculos entre la superpotencia y su zona aledaña (el Gran Caribe para más señas) han evolucionado siguiendo un patrón de comportamiento irregular en donde largos períodos de intervención son sucedidos por otros en los que los EE.UU., principalmente debido a crisis internas, parecieran tomar distancia de los asuntos de su inmediato Sur, “ensimismándose”. La heterogeneidad de factores que intervienen en la configuración de los ciclos, su diversa duración, su complejidad variable, son todos asuntos que hacen obligatorio “historizar” el análisis antes de recurrir a las generalidades interpretativas<sup>4</sup>. Sobre ellos volveremos más tarde.

### **Para entender las visiones de la administración Obama**

Barack Obama generó desde antes de ocupar la Casa Blanca grandes expectativas en América Latina y el Caribe. Su origen familiar, su trayectoria, su fulgurante discurso anti-“establishment” y sobre todo su innovador llamado al cambio cultural y al optimismo, motivó una ola de entusiasmo regional que probablemente no fue menor que la que en esos mismos momentos recorría los EE.UU. y Europa. Tras ocho años de todo lo contrario con George W. Bush, la llegada de los obamitas al poder preludiaba lo que algunos pensaron sería una paradigmática ruptura con el unilateralismo, el militarismo y la perversa lógica de la “guerra preventiva”<sup>5</sup>.

Dichas expectativas y entusiasmo parecieron confirmarse en la *Cumbre de las Américas* de Trinidad y Tobago (17-19 de junio 2009), cuando el nuevo Presidente no sólo mostró su talante más gentil en la cita frente a algunos de sus incómodos colegas latinoamericanos, sino que convocó a una “nueva relación” con América Latina basada en “la fragua de asociaciones (*“partnerships”*) orientadas a buscar aproximaciones conjuntas a nuestros problemas comunes”. El propio canciller de Brasil Celso Amorim, quien no se caracteriza precisamente por ser un apologista *yankee*, describió la cita como “un hito” en las relaciones entre los EE.UU. y sus vecinos.

Ciertamente las primeras acciones adoptadas por la Administración hacia América Latina tras la cumbre de Trinidad y Tobago fueron mucho más que simbólicas: admisión de la “corresponsabilidad” de los EE.UU. en el problema del tráfico ilegal de drogas y estupefacientes; disposición al diálogo con Venezuela; levantamiento de restricciones de viaje y envío de remesas a Cuba; disposición a replantearse a fondo la política migratoria.

La nueva visión, sin embargo, una vez que se inició el complejo proceso de constitución del equipo en el Departamento de Estado y en el Consejo de Seguridad Nacional encargado de las relaciones con América Latina, pareció desdibujarse a medida que afloraron las tendencias más tradicionales en ese ámbito. Muy pronto se hizo evidente, por ejemplo, que a los EE.UU. no les interesaba América Latina como “un todo” sino más bien países o grupos de países específicos, priorizados a partir de su asociación con los temas prioritarios para la política doméstica estadounidense, a saber: narcotráfico y otras formas del crimen organizado; migraciones de indocumentados; comercio; desarrollo de energías alternativas; desastres y gobiernos potencialmente radicales y populistas.

En realidad esto no debió haber sorprendido a nadie. Desde hace ya muchos años se sabe que los factores denominados “intermésticos” (neologismo que alude a los fenómenos que, siendo internacionales, tienen una fuerte ponderación en las agendas domésticas y viceversa) han adquirido un peso cada vez más determinante en los procesos de toma de decisiones en los EE.UU. A ello habría que sumar la extraordinaria importancia que han adquirido tanto el regionalismo como el conflicto burocrático en la definición de la política exterior estadouni-

dense, cuyos perfiles ya no son potestad exclusiva de Washington, ni siquiera de la Casa Blanca y sus agencias especializadas.

En ese contexto no sólo es entendible que América Latina no se mire como un bloque regional único. También lo es que la perspectiva cambie dependiendo del punto geográfico en los EE.UU. desde donde se produzca esa mirada. Fue eso precisamente lo que hizo que un senador blanco y conservador de Arizona nacido en la Zona del Canal de Panamá y ex prisionero de guerra en Vietnam —John McCain— cuyos contribuyentes son en un 60% descendientes de mexicanos, luciera en los primeros meses de la campaña presidencial más interesado, conocedor y “progresista” respecto de la política que debían seguir los EE.UU. hacia sus vecinos del Sur, que su opositor, un senador negro y “liberal” de Illinois —Barack Obama— quien nunca había visitado América Latina y ni siquiera la mencionaba en sus discursos<sup>6</sup>.

### Un cambiante entorno regional y global

Lo que parecía un escenario auspicioso para el relanzamiento de una relación históricamente muy traumática pronto se modificó. La responsabilidad de que ello ocurriera no fue de nadie en particular, sino que resultó de un conjunto de factores internacionales y nacionales en los propios EE.UU. (algunos de ellos inesperados y súbitos), que alteraron de manera muy importante las previsiones que tan sólo unas pocas semanas antes preludiaban el desarrollo de una nueva etapa en el diálogo de los EE.UU. con sus vecinos de la Gran Cuenca del Caribe.

El primer desencuentro significativo tuvo lugar en San Pedro Sula, Honduras, en ocasión de la XXIX Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2-3 junio 2009) cuyo tema principal de agenda era la restitución de Cuba como Estado miembro de la entidad. Si bien el Gobierno de los EE.UU. había resuelto no vetar el regreso de Cuba a la OEA (el cual de todas maneras era rechazado por principio por el gobierno de la Isla), la Secretaria de Estado —presionada por el “ala dura” de su Departamento así como por los legisladores conservadores en el Congreso— sí insistió en la necesidad de que tal disposición no fuese vista como una “concesión gratuita”

al gobierno cubano. A ese respecto abogaba por una resolución cuyo texto —rechazado de plano tanto por Cuba como por los países del bloque ALBA y otros del Cono Sur incluyendo a Argentina, Chile y Brasil— incorporaba consideraciones que “condicionaban” dicha restitución.

El conflicto que se produjo en el seno de la Asamblea General de la OEA respecto de este asunto fue muy significativo, con los EE.UU. y los países del ALBA dispuestos a bloquear la decisión si el texto resolutivo no reflejaba sus particulares visiones sobre el tema. Aunque al final fue posible conciliar un texto aceptable para todos en mucho gracias a la flexibilidad mostrada por los negociadores norteamericanos (Shannon, Morales y Restrepo) tras la salida de la Secretaria Rodham-Clinton rumbo a Egipto, la discusión dejó muy maltratadas las relaciones de la ésta con el Secretario General de la OEA y mostró la significativa resistencia en algunos estratos del Departamento de Estado de asumir una actitud de acompañamiento al consenso regional el cual, ya para entonces, se encontraba completa e irreversiblemente favorable al levantamiento incondicional de las sanciones que inhibían el regreso de Cuba a la Organización.

Pocos meses después, se produjo un segundo momento de tensión e incluso ruptura entre los EE.UU. y los países latinoamericanos al ocurrir el golpe de Estado en Honduras contra el presidente Manuel Zelaya<sup>7</sup>. En un primer momento la actitud de la Administración Obama fue la de condenar el golpe, apoyar de manera rotunda al mandatario depuesto e incluso imponer sanciones económicas y consulares al gobierno golpista y sus principales líderes. Esta actitud coincidió con las disposiciones adoptadas por la OEA y por el resto de la Comunidad Internacional y reflejó lo que parecía ser una nueva forma de encarar las crisis políticas regionales por parte de Washington. Una actitud que, además, era cónsona con el “espíritu” de Trinidad y Tobago.

La prolongación de la crisis mucho más allá de lo esperado, sin embargo, y la insólita capacidad del régimen golpista de sobrevivir al aislamiento que le fue impuesto por la Comunidad Internacional, minó paulatinamente la posición inicial de la Administración Obama la cual empezó a matizarse de manera gradual pero asumiendo posiciones cada vez menos “comprensivas” hacia el gobierno destituido. A ello contribuyó sin duda la cercanía del presidente Zelaya con Venezuela y otros países

del bloque ALBA. Sin embargo, más allá de ese hecho, la posición estadounidense pronto entró en curso de colisión también con el resto de los países latinoamericanos, la mayoría de los cuales se resistieron, con estricto apego a las disposiciones de la Carta Democrática de la OEA, a aceptar una solución que no tuviera como condición “sine qua non” la restitución del mandatario derrocado.

Habría que decir, a propósito de ese cambio de posición, que muy probablemente éste fue resultado no tanto de lo que pasaba en Honduras (ni siquiera de lo que ocurría a propósito de ésta en las Cancillerías de América Latina) como de lo que acontecía en los corredores del Capitolio en Washington y, más tarde, en las altas cumbres de Afganistán.

En efecto, la Administración no pudo contrarrestar la enérgica arremetida de los “lobbyistas” contratados por el gobierno golpista de Honduras, las empresas privadas hondureñas y sus poderosos aliados del Partido Republicano quienes, ya enfurecidos por lo que consideraban era la “capitulación” de Obama ante el “régimen comunista de Cuba” en el marco de la OEA, encontraron en esa crisis una perfecta excusa para bloquear dos confirmaciones de suprema importancia para la Administración: la de Thomas Shannon como Embajador en Brasil, y la de Arturo Valenzuela como Secretario de Estado Adjunto para el Hemisferio Occidental. Semejante tesitura complicó aún más la posición de Obama, quien casi simultáneamente había decidido, por razones que nada tenían que ver con Centroamérica, elevar el nivel de presencia militar estadounidense en Afganistán, uno de los teatros de guerra más complejos de la historia mundial. Esto fue visto por muchos de sus aliados como una afrenta a su promesa electoral de reducir y eventualmente eliminar, la presencia militar norteamericana tanto en ese país como en Irak.

Acorralada la Administración, los congresistas conservadores también convirtieron la brecha ocasionada por la crisis hondureña en la oportunidad ideal para fraguar su plan de batalla contra la reforma de la Seguridad Social, el principal proyecto político del Presidente. La pérdida de la mayoría oficialista en el Senado tras la derrota de los demócratas en Massachussets y la impopularidad creciente de Obama en medio de la peor crisis financiera experimentada por los EE.UU. desde la *Gran Depresión*, fueron en definitiva los elementos que terminaron por llevar a la Administración a buscar una solución rápida y pragmática de la crisis hondureña. Una solución que, basada en el

reconocimiento de las elecciones nacionales convocadas para realizarse a finales del mes de noviembre de 2009, permitía el agotamiento del término constitucional del mandato presidencial de Zelaya al tiempo que, en la práctica, hacía que los golpistas lograran su propósito y, además, salieran indemnes. Ello resquebrajó la red de buena voluntad y confianza trabajosamente tejida entre Obama y sus colegas de América Latina y el Caribe en los meses precedentes y postergó *sine die* la resolución definitiva del conflicto que todavía mantiene a Honduras fuera de la OEA y de su referente subregional inmediato, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

### **Rebobinar y avanzar: La agenda para el “segundo tiempo” y un posible regreso al futuro**

Cabría preguntarse, ahora que Centroamérica finalmente ha concluido el mayor recambio electoral estacional (cuatro nuevos presidentes en el último año y medio), cómo avanzarán las relaciones con los EE.UU. Habría entre muchas, dos posibilidades más evidentes a ese respecto. La primera, poco probable, sería la de una ruptura en las tendencias históricas que, siguiendo la lógica de Obama en Trinidad y Tobago, preludiara un “nuevo momento” largamente aguardado en la región, en el cual se produzca una “normalización” —a la mexicana— que ponga fin a los ciclos de “intervención y olvido” del pasado. A ello apuntaría el discurso de la “co-responsabilidad” adoptado por la Administración en el caso de los temas de seguridad centroamericana e incluso el potente mensaje sobre migración que el Presidente de los EE.UU. ha enunciado a propósito de la perversa Ley SB 1070 en Arizona.

La segunda, que ciertamente es la más factible y esperable, sería la de la continuidad e incluso la involución. Valga decir, la puesta en escena de una agenda temáticamente acotada a asuntos problemáticos (la llamada “agenda negativa” durante los años Clinton-Bush) como la seguridad, las migraciones, la violación de derechos laborales y la preocupación por la devastación ambiental, todos ellos con el telón de fondo del libre comercio. Esto último, ya sea el adoptado en el marco CAFTA-DR, o bien el todavía por adoptar pero de manera renuente en el caso de Panamá, presuntamente tras las elecciones legislativas del próximo otoño boreal.

Habría por cierto una tercera posibilidad (siempre la hay), en donde se combinen las dos anteriores. En ese caso prevalecería una retórica nueva, optimista y transformadora, como la enunciada por el Secretario de Estado Adjunto para el Hemisferio Occidental Arturo Valenzuela en el III Diálogo SICA-Estados Unidos sobre Seguridad Democrática (Panamá, 7 de mayo 2010), al tiempo que se ejecutan acciones tradicionales inexorables ante la imposibilidad real de los gobiernos del área, en la práctica, para concretar lo que Valenzuela llamó “cambios difíciles pero necesarios” para una “(...) genuina colaboración basada en el concepto de co-responsabilidad”: reformas judiciales profundas, asignación de recursos para incrementar programas de prevención que en algunos casos podrían requerir aumentos de impuestos, y la adopción de visiones multidimensionales en educación, salud, y ética en la función pública, entre otras<sup>8</sup>.

Cierto es que el ámbito SICA no es ni el único ni el más importante para valorar el futuro de las relaciones de los EE.UU. con Centroamérica. Al igual que en otras subregiones, siendo significativos los logros que a ese respecto se alcancen en el entorno de la integración, los “verdaderos” espacios de poder y toma de decisiones se encuentran en el orden de las relaciones bilaterales. Es allí donde se expresan con más fuerza y claridad los objetivos específicos de los EE.UU. y donde, también, estos encuentran menos resistencias de parte de sus interlocutores.

En cualquier caso, para Centroamérica la relación con los Estados Unidos durante la segunda parte de la Administración Obama continuará fuertemente condicionada por los factores de la política doméstica de la potencia. Tanto en materia de seguridad como de migraciones lo que los EE.UU. hagan o dejen de hacer tendrá un importante referente interno. Igual lo tendrá —ya lo ha tenido— el debate en torno al TLC con Panamá y Colombia, que como lo ha admitido la propia Secretaria de Estado, no han sido posible aprobar debido a fuertes discusiones que se encuentran íntimamente imbricadas a los debates locales en el seno del Congreso de la Unión<sup>9</sup>.

De hecho, esta condición, que no es novedosa, habría que verla como potencialmente positiva para Centroamérica. Cuando se “ensimisman” los Estados Unidos tienen a relajar sus contrapesos y con ello, en proporción equivalente, facilitan la ampliación de los márgenes de

autonomía relativa del Istmo. Semejante contexto podría favorecer mucho a Centroamérica en su continua búsqueda de diversificación de sus vínculos externos, ya sea aprovechándose de la (todavía pendiente, ojalá que se resuelva en los plazos previstos) negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, o bien entablando relaciones de mejor relación con los países de la Cuenca del Pacífico en particular la China Continental e inversionistas asiáticos y del Oriente Medio (en materia de construcción de infraestructuras y turismo principalmente).

Visto en una perspectiva histórica, entonces, pareciera que la Administración Obama entró a su segundo año de existencia con una política centroamericana que vuelve a los causes más o menos tradicionales aunque menos ideologizada, con un sesgo pragmático evidente (manifiesto en el caso de Honduras) que difícilmente se verá alterado por los escenarios locales en Centroamérica siempre y cuando éstos no amenacen gravemente la estabilidad del área. Ello podría ser muy importante en Nicaragua, adonde las próximas elecciones podrían enfrentar turbulencias considerables<sup>10</sup>.

En este último sentido, ¿cuáles son los “nudos gordianos” que Centroamérica plantea a los EE.UU. y viceversa?

Claramente la preocupación mayor a mediados del 2010 sigue siendo la seguridad regional y los embates que ésta soporta desde hace más de una década, de parte del crimen organizado y en especial, del narcotráfico. Mucho se ha escrito sobre el particular y no es oportuno repetir los argumentos de ese debate<sup>11</sup>. Sí conviene recordar, a ese respecto que, tras la puesta en marcha del Plan Colombia y posteriormente de la Iniciativa Mérida (que el ex presidente Bill Clinton recomienda se convierta en un “Plan México”), Centroamérica quedó “atrapada” en una doble pinza táctica que ha agravado la de por sí compleja situación de violencia desatada por las nuevas dinámicas del narcotráfico internacional, particularmente en Guatemala y —en mucho menor grado pero incrementándose de manera preocupante— en Panamá.

Los países centroamericanos han insistido con los EE.UU. sobre esta situación desde el año 2005 en el marco del ya mencionado “Diálogo sobre Seguridad Democrática”, y siguen esperando de éstos una contribución sustantiva que por el momento no se ha concretado más allá de los limitados fondos asignados a la región por la Iniciativa Mérida que

no sobrepasan los 100 millones de dólares para los 6 países del área en un plazo de tres años. De allí quizá la decisión de la Administración Obama de redimensionar las acciones originalmente contempladas dentro de dicha Iniciativa para Centroamérica por medio de la llamada Iniciativa Regional Centroamericana de Seguridad (CARSI por sus siglas en inglés), cuyos perfiles apenas si empiezan a configurarse.

Un segundo bloque de consideraciones estratégicas tiene que ver con la migración centroamericana, tanto la de quienes ya se encuentran en territorio estadounidense, como la que continúa imparable, moviéndose hacia el Norte y generando complejos fenómenos de relacionamiento con México, país en donde los migrantes son especialmente vulnerables, muy en contra de lo que al respecto han reiterado los altos cargos del Gobierno Federal, a la acción de criminales y funcionarios corruptos e inescrupulosos<sup>12</sup>. Sobre este fenómeno habría que decir, en primer lugar, que los más de ocho millones de centroamericanos que viven en los EE.UU. son responsables del envío de remesas por un monto global que ya supera los \$12 mil millones de dólares anuales cuyo impacto en las economías nacionales es, a estas alturas, indispensable para su estabilidad. Aunque en promedio las remesas cayeron en Centroamérica un 11% durante los últimos dos años, lo cierto es que continúan siendo un factor determinante de desarrollo y progreso social en cuatro de los seis países del Istmo.

Vistas desde un ángulo menos positivo, sin embargo, las migraciones centroamericanas son una sangría de talento, capacidad de trabajo y emprendedurismo que debilita a los países desde donde éstas se originan. También constituyen una fuente de tensión con terceros Estados que, como en particular lo han hecho los EE.UU. respondiendo a presiones internas, han implementado políticas represivas contra los indocumentados o bien tienen en funcionamiento programas de devolución de criminales de amplio espectro, cuya reinserción en los países de origen tiene graves y negativas consecuencias para el orden público.

Las políticas migratorias en su conjunto, cuyo tratamiento en Centroamérica se vio muy favorecido desde mediados de los años 1990 con la instalación del Proceso de Puebla en el que participan también México, Canadá y los EE.UU. pero que se ha convertido en un ámbito crecientemente problemático de sus relaciones desde entonces, continuarán siendo un tema sensible y complejo entre las partes.

En lo que toca a otros ámbitos de las relaciones de Centroamérica con los EE.UU., hay que mencionar los programas y proyectos de dos agencias especializadas del gobierno estadounidense: la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Corporación para los Retos del Milenio (*Millenium Challenge Corporation*), esta última creada en el año 2004 durante la Administración Bush. Sobre la actividad de la USAID, las cifras globales para América Latina alcanzaron casi los \$1000 millones de dólares en el año 2009, de los cuales menos de \$30 millones se destinaron para Centroamérica y el Caribe en su programa regional y unos \$155 millones se asignaron bilateralmente, incluyendo por cierto recursos para el combate contra el narcotráfico y el terrorismo. Por su parte, la Corporación para los Retos del Milenio, una iniciativa global, se propone invertir en 3 países de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Nicaragua) \$851 millones en un período de 5 años, plazo y montos que se han modificado debido a circunstancias políticas en los últimos dos de ellos —Nicaragua y Honduras— que incluso llevaron a la suspensión de desembolsos de algunos de sus programas en los años 2008 y 2009<sup>13</sup>.

Como resulta evidente de esas cifras, los recursos de asistencia oficial al desarrollo de los EE.UU. en Centroamérica han disminuido de manera drástica desde las cifras prevaecientes en los años 1980. Además de las causas más obvias relacionadas con el fin de conflicto armado interno y la normalización política, al menos tres países del área —Costa Rica, El Salvador y Panamá— se consideran ya naciones de “renta media” y por lo tanto no califican para recibir cooperación sustantiva como fue el caso en el pasado. Del resto, como ya se indicó Nicaragua y Honduras han atravesado por coyunturas políticas aciagas cuyos desenlaces les han colocado en una situación difícil de cara a los países donantes incluidos por cierto los EE.UU. Así las cosas, la cooperación que los EE.UU. proveen al conjunto de la región desde hace ya muchos años se ubica por debajo de la que, por ejemplo, otorgan la Unión Europea y sus países miembros.

## En conclusión

Centroamérica y los EE.UU. forman parte de un complejo geopolítico que, teniendo como eje articulador el Mar Caribe, constituye lo que

Alexander Haig alguna vez llamó el “suave vientre” (“*soft underbelly*”) de la superpotencia. Si bien las motivaciones y la lógica que convocaron aquel símil se han desactualizado tras el fin de la Guerra Fría, algunas de los desafíos emergentes del nuevo contexto internacional permiten retomarlo como recordatorio de la intimidad inescapable entre las partes. Para Centroamérica los EE.UU. son un factor determinante —económico, comercial, político y de seguridad— de su desarrollo; para los EE.UU. Centroamérica es, no sólo uno de sus principales socios comerciales globales, sino también el puente inevitable y la zona de amortiguamiento que simultáneamente lo vincula y lo separa con el vasto —y en ocasiones problemático— espacio suramericano.

La calidad de los vínculos entre Centroamérica y los EE.UU. ha sido variable. Durante más de un siglo predominó en ellos la subordinación económica, el intervencionismo político e incluso la ocupación militar. Matizada por brevísimos períodos de autonomía relativa o desgano imperial (una suerte de “*benign neglect*” tropical), la historia de dichas relaciones colocó su acento en la asimetría entre la superpotencia y su entorno y la subrayó por medio de una imposición hegemónica cuyas consecuencias fueron en general perversas en lo social y profundamente dañinas para la democracia, “rara avis” regional que no logró normalizarse en lo electoral hasta la década de los años 1990 en un proceso gradual que todavía no está plenamente consolidado.

Afortunadamente aquellas condiciones empezaron a modificarse tras la firma de los Acuerdos de Paz que, iniciados con la firma del Plan de Esquipulas II en 1987, produjeron en un poco menos de diez años el advenimiento de democracias funcionales en todos los países del Istmo. Ello abrió la puerta a procesos de reconciliación nacional y de institucionalización política que, imperfectos, no obstante fueron suficientes para producir dinámicas internacionales renovadas. Dinámicas gracias a las cuales los EE.UU., involucrados después de 1991 en escenarios mucho más conflictivos y lejanos, pudieron aprovechar de la ausencia de guerra en Centroamérica para avanzar en la construcción de agendas regionales más constructivas, algunas de ellas —como el acuerdo Conjunto Centroamérica-EE.UU. (CONCA-USA, 1995) — en el promisorio marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Los veinte años transcurridos desde entonces han sido de claroscuros para la relación entre Centroamérica y los EE.UU. En la primera, el

avance democrático se ha visto seriamente retrasado por la incapacidad de los regímenes políticos de cerrar las brechas de la desigualdad económica y social así como por el incremento exponencial de la violencia esencial pero no exclusivamente producto de la acción del crimen organizado. Ello ha hecho que se evidencien las falencias estructurales disimuladas por la euforia democratizante de finales del siglo XX y, peor aún, ha potenciado una degradación del Estado de Derecho en toda el área cuyas consecuencias todavía son insospechadas. Los EE.UU., por su parte, se han visto arrastrados a tres grandes escenarios de guerra —el de Europa Oriental primero, el de la Mesopotamia y el Golfo Pérsico después y más recientemente el de Afganistán y sus zonas aledañas— y han tenido además que soportar la peor crisis económica y financiera de los últimos setenta años.

En ese contexto, Centroamérica ha perdido peso específico excepto en aquellos temas que, casi siempre de forma negativa, afectan las percepciones de seguridad en las instancias decisorias del gobierno estadounidense. La suscripción de múltiples tratados bilaterales y regionales de libre comercio en la Cuenca del Caribe (como el CAFTA-DR), siendo como ha sido una potente herramienta para la constitución de un espacio subregional especialmente subordinado a los designios de Washington (en contraposición a lo que ocurre más al Sur), no ha sido suficiente para detener ese proceso y más bien lo ha aumentado. Hoy toda el área se encuentra firmemente vinculada a las economías de Norteamérica (en promedio Centroamérica exporta más del 50% de sus productos a los EE.UU. e importa más del 60% de esos mismos mercados), y ello conlleva grados quizá no inéditos pero sí potencialmente riesgosos de dependencia en momentos en que la globalización recomienda diversificación y pluralidad en los vínculos con el mundo.

Para los países centroamericanos, sin embargo, la alianza geopolítica con los EE.UU. no tiene alternativa<sup>14</sup>. Ni siquiera la tiene para aquellos cuyos gobiernos —más progresistas— preferirían una diversificación mayor de sus vínculos externos. Y es que para bien y para mal, históricamente Centroamérica ha mirado al Norte más que al Sur. Y no al Norte estadounidense únicamente, clara preferencia de las élites políticas y económicas centroamericanas después de la I Guerra Mundial, sino al Norte mesoamericano, al Norte del que se originó la herencia

milenaria de las altas culturas precolombinas y del cual muchos de los territorios de los actuales EE.UU. forman parte integral. En ese sentido la “ruptura” de los límites geo-culturales que representó la incorporación de la República Dominicana y Panamá al SICA, y de Colombia a la Iniciativa Mesoamérica en el marco del Diálogo de Tuxtla, constituyen positivos avances en un diálogo subregional todavía en construcción.

## NOTAS

1. Véanse por ejemplo los excelentes artículos de Roberto Russell, Abraham Lowenthal y Riordan Roett en “¿Rebelión en el patio?: EE.UU. y América Latina”, *Revista Nueva Sociedad* N°206 (noviembre-diciembre 2006), Buenos Aires. También Shannon O’Neil, “Las nuevas relaciones EE.UU.-Latinoamérica”, en *Política Exterior*, vol XXII, N°124, julio/agosto, 2008, Madrid.
2. Mark B. Rosenberg and Luis G. Solís (2007). *The United States and Central America: Geopolitical Realities and Regional Fragility*, New York: Routledge Press. Sobre el impacto del TLC entre Centroamérica, los EE.UU. y la República Dominicana véanse María Florez-Estrada y Gerardo Hernández (eds.) (2004). *TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate*, San Pedro: Universidad de Costa Rica. También Saúl Weisleder (editor), *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Proceso y Resultados*, San José: EUNED-BCIE, 2004. Una mirada más global se encuentra en Jairo Hernández y Ana Cristina Lizano (editores) (2008). *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre comercio*, San José: Secretaría General de la FLACSO.
3. Claudio Fuentes (2004). “Paradojas de la hegemonía”, en *Bajo la mirada del halcón: EE.UU.-América Latina post 11/09/2001*, Santiago: FLACSO-Chile.
4. Este debate fue abierto originalmente en 1988 y a partir de entonces ha sido revisitado por distintos analistas. Véanse Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís (1988). *¿Súbditos o aliados? Las relaciones entre Centroamérica y los EE.UU.*, San José: Porvenir.

5. Según Al Gore, *El ataque contra la razón*, México: Debate, 2007. Sobre el entusiasmo en Europa, véase a Fernando Delage, “El mundo de Barack Obama”, en *Política Exterior*, vol. XXIII, n°127, enero-febrero 2009, pp. 67 y siguientes.
6. Michael Hirsh (2008). “The World According to John McCain”, en *Newsweek*, April 7, p.34 y siguientes.
7. Sobre la crisis en Honduras véase la excelente colección de ensayos interpretativos de la *Revista Nueva Sociedad*, n° 226, marzo-abril 2010.
8. Arturo Valenzuela, discurso en el III Diálogo SICA-EE.UU. sobre Seguridad Democrática, Panamá, 7 de mayo de 2010. El texto completo se puede consultar en [www.sica.int](http://www.sica.int)
9. Hillary Rodham-Clinton, “Vientos políticos retrasan el TPC” en *La Estrella de Panamá*, 13 de marzo 2010, p. 2C. Estas declaraciones fueron dadas por la Secretaria de Estado en el XL Consejo de las Américas.
10. Luis Fernando Ayerbe (2009). “Diplomacia transformacional y poder inteligente: continuidades y cambios en las agendas latinoamericanas de George W. Bush y Barack Obama”, en *Revista Pensamiento Propio*, n°30, julio-diciembre 2009, pp. 87-117.
11. Un aporte reciente es Luis Gmo. Solís y Francisco Rojas Aravena (eds.) (2008). *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Catalonia. También Jairo Hernández y Ana Cristina Lizano (eds.) (2008). *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre seguridad*, San José: Secretaría General de la FLACSO.
12. Jairo Hernández y Ana Cristina Lizano (eds.) (2008). *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre migración*, San José: Secretaría General de la FLACSO.
13. USAID.gov/policy/budget/lac.html. Las cifras de la Cuenta del Milenio en [www.mcc.gov/mccc/countires/index.shtml](http://www.mcc.gov/mccc/countires/index.shtml)
14. Cristina Eguizábal, “La política centroamericana de los EE.UU.: los nuevos aprietos de Gulliver en su antiguo patio trasero”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, N°4, 2008, pp. 56-64.

RESUMEN

**Obama: ¿Nuevos o viejos paradigmas en la relación  
Estados Unidos-América Central?**

¿Cómo avanzarán las relaciones de Centroamérica con los EE.UU. en los próximos años? Habría entre muchas, dos posibilidades que parecen más evidentes. La primera, poco probable, sería la de una ruptura en las tendencias históricas que preludiara un “nuevo momento” en el cual se produzca una “normalización” que ponga fin a los ciclos de “intervención y olvido” del pasado. La segunda, que ciertamente es la más factible y esperable, es la de la continuidad e incluso la involución a escenarios del más descarnado pragmatismo. Habría por cierto una tercera posibilidad, deseable por cierto, en donde se combinen las dos anteriores. En ese caso prevalecería una retórica nueva, optimista y transformadora al tiempo que se ejecutan políticas tradicionales de parte de la superpotencia, ante la imposibilidad real de los gobiernos del área para concretar, rápidamente, lo que Arturo Valenzuela llamó “cambios difíciles pero necesarios en la región”. Independientemente de cuál escenario se concrete, sin embargo, hay un factor que sigue siendo esencial e inexorable: para los países centroamericanos la alianza geopolítica con los EE.UU. no tiene alternativa.

ABSTRACT

**Obama: New Or Old Paradigms In  
The Us-Central American Relations?**

What is the path the US-Central American relations will take in the coming years? Two scenarios emerge more evidently than others. The first one, which is quite unlikely to happen, implies a break out from the historical trends as a prelude to a “new moment” of “normalization” that will bring an end to the “intervention and oblivion” cycles of the past. The second one, which is certainly more feasible and expected to take place, is the continuity of and even the regression into the most extreme pragmatism. In effect, there could be a third and certainly desirable possibility, which would involve a combination of the other two. In this case, a new optimistic and transforming rhetoric would prevail, with the Superpower executing traditional policies in the light of the actual inability of the governments of the area to quickly effect

what Arturo Valenzuela has called “difficult but necessary changes in the region”. However, regardless of what scenario occurs, there is still an essential and inexorable factor: Central American countries have no option but to engage in a geopolitical alliance with the US.

#### SUMMARIO

### **Obama: Novos ou Velhos Paradigmas na Relação Estados Unidos–América Central?**

Como avançarão as relações da América Central com os Estados Unidos nos próximos anos? Duas possibilidades, entre muitas, pareceriam ser as mais evidentes. A primeira, pouco provável, seria a de uma ruptura nas tendências históricas capaz de prenunciar um “novo momento”, marcado por uma “normalização” que pusesse fim aos ciclos de “intervenção e esquecimento” próprios do passado. A segunda, certamente a mais factível e provável, seria a da continuidade dessas tendências, inclusive com uma involução a cenários de um pragmatismo sem disfarces. Haveria ainda uma terceira possibilidade, desejável por certo, que seria a combinação das duas anteriores. Nesse caso, prevaleceria uma retórica nova, otimista e transformadora durante a execução das políticas tradicionais por parte da superpotência, diante da impossibilidade real dos governos da área para concretizar, rapidamente, o que Arturo Valenzuela chamou de “mudanças difíceis mas necessárias na região”. Independentemente do cenário que se concretize, há, porém, um fator que continua sendo essencial e inexorável: para os países centro-americanos, a aliança geopolítica com os Estados Unidos não tem alternativa.

*Las opiniones en este artículo son estrictamente personales y en nada comprometen a las entidades con las cuales el autor se encuentra vinculado profesionalmente.*

## Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (Coord.) *Construcción de paz y diplomacia  
ciudadana en América Latina y el Caribe.*

Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2008. 466 págs.  
ISBN 978-84-7426-9895

El presente volumen ofrece, en base a un hilo conductor común —el rol de la sociedad civil y de la diplomacia ciudadana en la prevención de conflictos— una serie de aportes agrupados en dos partes: la primera, de carácter conceptual y teórico, que aborda los temas de paz, violencia y sociedad civil desde un enfoque basado en las realidades de nuestra región; los actores relevantes en el proceso de prevención de conflictos y construcción de la paz; y la segunda, consistente en un exhaustivo manual de diplomacia ciudadana, básicamente orientado a proveer a las redes y organizaciones de la sociedad civil de instrumentos útiles para desarrollar mecanismos de prevención de conflictos desde la acción ciudadana.

En consecuencia, este nuevo volumen de la Colección Pensamiento Propio conjuga un esfuerzo intelectual por partida doble en el intento de desarrollar un marco conceptual para las iniciativas ciudadanas de prevención de conflictos acorde a las realidades de nuestra región, y un instrumental útil para impulsarlas.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina  
Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



## Brasil e EUA, a caminho de uma nova aliança não-escrita?

Gilberto M. A. Rodrigues

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América alcançaram um aparente ponto de inflexão durante os governos dos presidentes Lula e Obama, em 2010. As divergências públicas entre os dois países aumentaram em temas regionais e globais. Ao mesmo tempo, amplia-se a percepção de que o Brasil é visto pelos EUA como um parceiro-chave na América Latina, tanto no âmbito regional como no global. Em meio a uma agenda de posições dissonantes, com largas avenidas de convergência, estariam Brasil e EUA estabelecendo uma nova aliança não-escrita?

Em visita ao Brasil, em março de 2010, a Secretária de Estado Hillary Clinton discutiu com o chanceler Celso Amorim uma agenda nutrida de discrepâncias. Está cada vez mais evidente que a postura do governo brasileiro em relação às autoridades estadunidenses é de

manter um diálogo entre iguais, a partir do exercício de uma liderança regional assertiva, não mais discreta e tímida, muito menos alinhada aos interesses de Washington, e com matizes claros e públicos de suas diferenças.

Essa política exterior do Brasil de Lula —mistura de “amizade tradicional”, afinidades de fundo na condução de assuntos públicos, disputas e desacordos em temas pontuais transcendentais com os EUA— tem acalentado análises e comentários na grande mídia brasileira, tanto de jornalistas e críticos quanto da oposição política, de que o governo Lula teria extravasado os limites da política externa e estaria prejudicando e minando as boas relações do País com os EUA, ao mesmo tempo em que estaria apoiando governos autocráticos e perigosos para a segurança regional e internacional. Entretanto, quando se observa o novo status do Brasil como ator internacional, e o próprio reconhecimento que o governo dos EUA, sobretudo desde o Presidente Bill Clinton, confere a esse novo peso internacional do País, somado ao novo cenário internacional latino-americano dos anos 2000, fica a impressão de que Brasil e EUA estão mais próximos do que distantes. Nosso objetivo é, assim, analisar brevemente as relações entre o Brasil e os EUA, mediante a linha da história político-diplomática, para refletir sobre o contexto atual das relações do País com o governo de Barack Obama e suas implicações mais além do suposto enfrentamento entre os governos<sup>1</sup>.

## Antecedentes da relação Brasil-EUA

Desde o fim do século XIX, Brasil e EUA tem tido uma média de relações bilaterais muito boa e nunca houve uma ruptura de relações diplomáticas ou uma divergência grave que tenha contaminado a agenda mais ampla entre os dois países. Segundo Monica Hirst (2009, p. 12), “(...) este relacionamento atravessou diferentes fases, oscilando entre maus e bons momentos, mas jamais cruzou a fronteira que conduziu a uma confrontação ostensiva”.

A introdução de um Estado republicano federal, em substituição à monarquia unitária e centralizadora, aproximou mais o Brasil dos EUA: no princípio, o nome oficial do País foi *Estados Unidos do Brasil* e adotou-se um federalismo altamente inspirado no estadunidense,

traduzido nos primeiros atos redigidos por Ruy Barbosa e consolidado na primeira constituição republicana de 1892<sup>2</sup>. Pode-se especular que na arbitragem do Caso Missões (1895), entre Argentina e Brasil, ao atuar como árbitro e declarar vitoriosa a pretensão brasileira, o Presidente Cleveland sinalizava sua preferência pela visão brasileira da América do Sul, mais além dos argumentos jurídicos do País —sem dúvida sólidos— que embasavam a sentença<sup>3</sup>.

Durante a gestão do Barão do Rio Branco como chanceler (1902-1912), Brasil e EUA constituíram o que Bradford Burns (1966) denominou a “aliança não-escrita”. Nesse período a diplomacia brasileira mudou seu foco da Europa para os EUA tendo o comércio bilateral, em particular as transações do café, como motor principal dessa nova relação. Ali o Brasil se somou aos EUA na promoção da idéia do Panamericanismo, que no Brasil teve Joaquim Nabuco, primeiro embaixador da República nos EUA, como um de seus maiores defensores. A “aliança” não significou a inexistência de divergências entre os dois países. Vale recordar o caso do Acre, entre Brasil e Bolívia, em que Rio Branco neutralizou os interesses estadunidenses na estratégica região da fronteira amazônica. Em tal episódio, o Brasil já se preocupava em não permitir a intervenção de Washington na América do Sul. Tampouco a “aliança” manteve os dois países coesos em temas globais, como no caso da Conferência de Haia, de 1907, onde o Brasil teve posições contrárias às do governo estadunidense<sup>4</sup>.

Posteriormente, em dois momentos cruciais para os interesses estadunidenses, o Brasil esteve do mesmo lado dos EUA: após o fim da Primeira Guerra Mundial, na criação da Liga das Nações (1919); e na Segunda Guerra Mundial, quando Getúlio Vargas, com sua postura ambígua, classificada como “duplo jogo” por Roberto Gambini (1977), conseguiu negociar com os EUA vantagens para o Brasil —a principal delas a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda— em troca do uso de bases militares em território brasileiro e da entrada no conflito integrando as Nações Unidas contra o Eixo, o que se confirma em 1942. Esse período de negociações e estreitamento bilateral foi marcado por intensa relação cultural entre os dois países, por iniciativa dos EUA nos marcos da chamada “política da boa-vizinhança”, a ponto de provocar uma “americanização” do Brasil, com ecos que se sentem até hoje (TOTA, 2000).

A Guerra Fria (1947-1989) foi um período em que os EUA reconheceram o Brasil como um país essencial para impedir a expansão do regime comunista na América Latina e Caribe. Juntos criaram a Organização dos Estados Americanos (1948), cuja Carta de Bogotá prevê, expressamente, a defesa e promoção da democracia. Logo após a Revolução Cubana (1959), o bipolarismo na região ganhou dimensão e, diante da autonomia política internacional crescente do Brasil, que começou com o presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960), e se consolidou com a doutrina conhecida como “política externa independente” dos presidentes Janio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), o governo estadunidense se aliou a setores da oposição política, a militares e empresários conservadores brasileiros, e apoiou o golpe militar de 1º de abril de 1964. Com o golpe, estabeleceu-se um alinhamento automático do Brasil com os EUA, que se materializou internacionalmente com o comando brasileiro da Missão da OEA na República Dominicana (1965), mas que se desfez gradativamente na medida em que os militares elaboraram seu projeto de poder e o desenvolvimentismo tomou força com o presidente Emilio Garrastazu Médici (1969-1974), que pôs em marcha o conhecido “milagre econômico brasileiro”. Sem alinhamento, porém, o Brasil seguiu colaborando com os EUA no combate ao comunismo, e a cooperação alcançou seu nível mais elevado com a Operação Condor que, a partir de 1976, de sua base do Chile, passou a coordenar a perseguição, tortura, desaparecimento forçada e morte de milhares de pessoas consideradas subversivas (SCALIANTE, 2010). Essa cooperação secreta e ilegal entre o governo dos EUA e os governos sul-americanos, com o objetivo de combater o chamado “inimigo interno”, mudou com o presidente Jimmy Carter (1977-1981), cuja política de direitos humanos causou um choque com o governo brasileiro do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), o qual decide não renovar o acordo militar com os EUA, de 1952, ao mesmo tempo em que negociou um acordo de instalação de uma usina nuclear com a Alemanha. Carter realizou movimento inverso àquele de apoio estadunidense às forças conservadoras pré-golpe de 1964: apoiou os exilados (como o ex-governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola<sup>5</sup>) e integrantes da sociedade civil e da Igreja Católica progressista, como forma de pressionar os militares por uma redemocratização do Brasil.<sup>6</sup>

As diferenças de visão entre os governos estadunidenses e os governos militares de Geisel e João Baptista Figueiredo (1979-1985) se avoluma-

ram tanto na seara político-diplomática quanto na econômica. Geisel direcionou a diplomacia brasileira para o chamado “pragmatismo responsável” em que o País reconheceu a independência dos novos Estados da África Lusófona pós-colonial, liderados por governos socialistas, e estabeleceu relações diplomáticas com a China comunista, com o objetivo de ampliar a presença brasileira e o mercado para seus produtos em outros continentes. Com Figueiredo, o Brasil enfrentou a crise econômica da dívida externa, e crise política regional dos conflitos armados da América Central e da América do Sul na Guerra das Malvinas/Falkland (1982). A decisão do governo de Ronald Reagan (1981-1989) de apoiar integralmente o Reino Unido contra a Argentina erodiu definitivamente a credibilidade do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e do Sistema Interamericano de Defesa e, por conseqüência, a legitimidade dos EUA como aliado continental. A transição democrática brasileira, iniciada com a Lei de Anistia (1979), facilitou ao vice-chanceler brasileiro, Embaixador Baena Soares, ser eleito Secretário-Geral da OEA, como um sinal do retorno do Brasil à política democrática hemisférica e para ter um papel mais ativo na crise centro-americana com o processo de Contadora.<sup>7</sup>

O governo civil de José Sarney (1985-1990), que consolidou a transição democrática, acumulou várias disputas com o governo de Reagan, num cabo-de-guerra das novas relações econômicas internacionais: a reserva de mercado da informática e a questão da propriedade intelectual de produtos farmacêuticos. Em ambos os temas, o Brasil não cedeu e manteve sua política industrial. Sarney declarou moratória do pagamento da dívida e se somou aos *defaults* da Argentina e do Peru, criando grandes tensões com as autoridades econômicas dos EUA e com o FMI. No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), primeiro presidente eleito por voto universal e secreto depois do fim da ditadura militar, teve início um excelente diálogo bilateral, uma vez que Collor adotou a política neoliberal sem condições e se dispôs a abrir unilateralmente a economia, beneficiando os produtos estadunidenses. Note-se que esse foi um período de grande euforia no mundo, após o fim da Guerra Fria e o desenho de uma nova ordem mundial. Nesse contexto, o Mercosul nasceu em 1991, como plataforma ampliada de negociação comercial do Brasil com os demais blocos econômicos que se conformam no período. O impeachment de Collor, e a assunção de seu vice, Itamar Franco, (1992-1994), inaugurou um momento de

transição que fortaleceu a integração subregional em detrimento das relações com os EUA e criou as bases da estabilidade macroeconômica do Brasil, e de uma nova era de estabilidade política e crescimento econômico do País.

### **Brasil assume novos papéis internacionais (1995-2010)**

*A Era Cardoso* —nova estatura internacional do Brasil se inicia com o governo de Fernando Henrique Cardoso. As políticas macroeconômicas adotadas, em consonância com os ajustes impulsionados pelo Consenso de Washington (1989), tiveram eficácia na gestão da dívida externa, controle da inflação e do déficit público. Um programa de privatizações moderado (em comparação com os vizinhos) foi adotado, aumentando o investimento estrangeiro de longo prazo no País. Tais políticas, muito criticadas por serem vistas como submissas ao capital internacional —em particular ao estadunidense (BANDEIRA, 2004)— foram a plataforma sobre a qual o Brasil erigiu sua estabilidade econômica e sua credibilidade internacional, atraindo investidores internacionais e possibilitando o financiamento de parte de seu desenvolvimento, num cenário de enorme descrédito econômico e político da América Latina e tendo o México e o Chile —e não o Brasil— como paradigmas.

A ênfase no Mercosul e na integração subregional (ancorada na ALADI) se converteu no contraponto político-diplomático que o governo de Cardoso tratou de consolidar visando dar maior autonomia do País *vis-à-vis* de outras regiões e da pressão por uma área de livre-comércio com os EUA. Ao impulsionar e liderar grandes projetos de infraestrutura subregional e regional (principalmente transportes e energia), financiados pelo BID e o Banco Mundial, e administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Brasil finalmente começou a olhar de frente para a sua vizinhança sul-americana e não mais permanecer de costas, como fora sua condição desde o Império. A Primeira Cúpula da América do Sul, em 2000, que celebrou em Brasília os 500 anos da chegada dos portugueses ao Brasil, revelou uma nova teia de canais de interdependência complexa entre o País e seus vizinhos, em vários níveis —econômico, comercial, energético, logístico, migratório. Em época de diplomacia presidencial, Cardoso e Bill

Clinton mantiveram e alimentaram uma excelente relação, e o Brasil passou a ser considerado um parceiro fundamental na construção na governança global da *Era Clinton* (1993-2001). Ponto alto dessa relação bilateral no âmbito estratégico e de segurança foi a escolha da empresa estadunidense Raytheon para elaborar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), um dos pilares do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), concebido para monitorar toda a região amazônica, incluindo áreas de países vizinhos (BRIGAGÃO, 1996). Enquanto o Itamaraty definia o Brasil como um “global trader”, os EUA já classificavam o País nos anos de 1990 como um “global player”.

Mas a mudança de governo nos EUA gerou dificuldades para o governo brasileiro, especialmente depois do 11/9. O Brasil teve uma posição firme contra a reação beligerante e unilateral de George W. Bush. O Presidente Cardoso discursou na Assembléia Nacional da França, em 30/10/2001, adotando uma crítica contundente à emergente construção da Doutrina Bush, e Brasília confirmou depois ser contra os planos de invasão do Iraque. Essa postura brasileira foi muito mal recebida em Washington e ocasionou mal-estar entre os dois países. Cardoso transferiu a faixa presidencial a Lula, em janeiro de 2003, num clima de grande amabilidade, com uma transição considerada modelo para a América Latina. Ademais, transmitiu o poder de um país com as contas públicas ajustadas, saldo positivo na balança comercial e uma imagem de nação moderna, democrática, estável e pronta para assumir novos papéis e desafios internacionais.

*A Era Lula* —O presidente Lula não desperdiçou a oportunidade de maximizar os benefícios alcançados pelo seu antecessor e adotar uma postura mais autônoma em relação aos EUA. A ótima relação que Lula estabeleceu com G. W. Bush (que os diplomatas e assessores presidenciais tratavam de justificar como “boa química pessoal”, resultado de um estilo parecido de se comunicar, diante das profundas divergências ideológicas entre ambos) não impediu que Lula mantivesse no âmbito político várias divergências com Bush, como no episódio da identificação compulsória em aeroportos determinada por Bush e adotada no Brasil por decisão de um juiz federal, mas aceita e regulamentada por Lula contra cidadãos estadunidenses, mediante o princípio da reciprocidade. Na economia, as políticas macroeconômicas de Cardoso não apenas foram mantidas como aprofundadas. Com essa ancoragem

econômica, amparada em ciclo virtuoso de crescimento econômico — que transformou o Brasil no mais visível dentre os países emergentes — o País logrou projetar uma política internacional mediante estratégia qualificada como “autonomia mediante concerto global” (RODRIGUES, 2006). A ascensão do Brasil como país protagonista na Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti - Minustah (comando do componente militar), em 2004, foi um importante sinal de confiança dos EUA como reconhecimento do País como potência regional, para além da América do Sul, na região do Caribe, e isso se deu em detrimento da relação com o México, tradicional ator internacional naquela região, mas aqui deixado a um segundo plano nesse tema.<sup>8</sup>

Cabe destacar que durante o período de Lula, o Brasil foi reconhecido como parte de um grupo seleto de potências emergentes, um dos BRIC (com Rússia, Índia e China) cuja capacidade de crescimento econômico confere voz e força política no cenário global. Além disso, o País adquiriu autonomia na produção de petróleo e, com novas descobertas de jazidas de óleo e gás na Baía de Santos entre 2009-2010, promete tornar-se um grande exportador desse produto nos próximos dez anos. Em tal cenário, o Brasil passa a destacar-se com suas empresas transnacionais, como Petrobras (energia), Vale do Rio Doce (mineração), Odebrecht e Mendes Júnior (construção civil), que atuam de forma agressiva e competitiva com empresas dos EUA e de países desenvolvidos, em setores estratégicos da América Latina, África e Oriente Médio.

A crise econômica do final dos anos de 2008 mudou a ordem econômica internacional, ampliando o processo dialogal e decisório global, mediante a formação do Grupo dos 20 (G20), no qual o Brasil se destaca, num conjunto de países que se somam ao G8 para discutir soluções para reformar o sistema econômico mundial.

Como consequência desse poder emergente e assertivo, o presidente Lula, com uma diplomacia multilateral —regional, hemisférica e global— definiu pontos de discordância com os EUA em nível regional: 1) disse não definitivamente para a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) —o Brasil era um dos coordenadores da negociação, junto com os EUA— e sepultou um processo de mais de 10 anos de negociações comerciais iniciado na Cúpula das Américas (1994); 2) definiu a América do Sul como seu espaço ampliado de atuação e

decisão, sem interferência dos EUA, e para isso liderou a criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008.

No nível global, os movimentos da diplomacia de Lula ampliando significativamente as relações com a África, o Oriente Médio, a Índia e a China, têm garantido um espaço para o ingresso de empresas brasileiras e para a cooperação para o desenvolvimento, em áreas antes ocupadas majoritariamente por europeus, estadunidenses e canadenses. Esse movimento também pretende legitimar as credenciais do Brasil como interlocutor dos países em desenvolvimento para os temas globais, como o combate à fome e ao HIV/AIDS, no Sistema da ONU, incluindo aí a reforma do Conselho de Segurança.

### **A agenda dissonante/convergente atual**

Os pontos de divergência entre os governos de Lula e de Obama não deveriam ser classificados como de fundo, mas sim de procedimento. Os dois governos valorizam o multilateralismo como meio para prevenir e resolver conflitos e têm atualmente visões próximas sobre concepções de democracia e direitos humanos. Ao desembarcar em Brasília, em março de 2010, em sua primeira visita à América Latina, Hillary Clinton portou uma agenda de temas negativos para discutir com as autoridades brasileiras. Não obstante, ao menos um movimento prévio, relevante, foi feito por ela e serviu como gesto de diálogo construtivo: a carta enviada ao Presidente do Equador, Rafael Correa, como presidente de turno da Unasul, em janeiro de 2010, declarando que os EUA concordam com um diálogo sobre temas de segurança hemisférica com a nova organização.

De acordo com Monica Hirst (2009), “(...) quando comparadas com a história de outros relacionamentos no âmbito interamericano, as relações Brasil-Estados Unidos adquirem um sentido único”. Com efeito, os pontos de dissonância entre os EUA e o Brasil no âmbito hemisférico, parte da agenda de Clinton, situam-se nesse tecido complexo de relações e interpretações distintas sobre fatos concretos, mas dentro de um relacionamento em patamar destacado. A seguir, uma análise desses temas.

*A questão de Cuba.* Brasil e EUA concordaram com o fim da histórica suspensão do país da OEA, em 2009. Sabe-se que os limites da política de Obama nesse tema se dão pela feroz oposição interna dos cubano-americanos, agora menos relevante dada a renovação geracional, e a menor dependência eleitoral de Obama desse segmento do Estado da Florida em comparação com as sucessivas eleições passadas. Não obstante, segue havendo uma diferença de visão sobre o *timing* da volta de Cuba ao Sistema Interamericano. No Brasil, Lula enfrenta críticas na opinião pública e na oposição por apoiar o regime de Raúl Castro e a manutenção de presos políticos na Ilha. Mas o papel do Brasil como facilitador da reinserção de Cuba ao sistema hemisférico é reconhecido pelo governo dos EUA, inclusive em nível de diplomacia cidadã.

*O tema de Honduras.* Brasil e EUA estiveram juntos na suspensão do país na OEA e no reconhecimento de que a Carta Democrática Interamericana fora violada no golpe contra o presidente Manuel Zelaya. O Brasil facilitou a negociação para o processo de retorno do presidente deposto, ao permitir a sua permanência na Embaixada Brasileira em Tegucigalpa, fato que causou forte reação do governo golpista de Honduras (que ingressou com uma ação na Corte Internacional de Justiça contra o Brasil, por violação da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, retirada posteriormente pelo novo governo de Porfírio Lobo) e na opinião pública brasileira (muitos analistas e leitores de jornais acusaram Lula de interferir nos assuntos internos de Honduras e assim favorecer indiretamente ao Presidente Hugo Chávez). Crê-se que a pressão de parlamentares do Legislativo estadunidense levou o Departamento de Estado a desistir do retorno de Zelaya antes das eleições e a aceitar a eleição e a posse de Porfírio Lobo —aí reside a divergência com o governo brasileiro, que vê tal fato como precedente muito perigoso para a região. O Brasil manteve seus princípios de defesa incondicional da democracia (a tradicional posição dos EUA) e Obama, ao contrário, adotou uma posição pragmática, logrando aprovar no Senado as indicações de Arturo Valenzuela, como Subsecretário do Hemisfério Ocidental, e de Thomas Shannon, como embaixador no Brasil —que estavam bloqueadas pelos republicanos. Desta forma, para atender ao seu processo democrático interno, o governo de Obama sacrificou o processo democrático de Honduras, e talvez de outros países latino-americanos, no futuro. Assim, os EUA e vários países

da América Central e Caribe, além da Colômbia, reconhecem Lobo como presidente, mas a região segue dividida quanto ao retorno de Honduras à OEA, a depender de negociações com o Brasil e os países da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), liderado pela Venezuela de Chávez.

*O destino da OEA.* Quando Hillary Clinton veio o Brasil, ainda estava para ocorrer a eleição para a Secretaria-geral da OEA. Especulava-se que os EUA demonstravam insatisfação com o chileno José Miguel Insulza, devido a uma percepção de que ele atuara com dois pesos e duas medidas —enérgico com o golpe em Honduras, tolerante com o governo de Chávez— mas não havia outro candidato de peso nem tempo para tanto; além disso, Insulza contava com o apoio do próprio Chile e do Brasil. Para o Brasil e uma parte dos países da América do Sul —dentre eles Venezuela, Equador e Argentina— não há interesse em emprestar importância à OEA, uma vez que o projeto principal é a Unasul, que pode ser ampliada, sobretudo depois da reunião de Cancún, no final de 2009, em que foi proposta uma organização somente da América Latina, incluindo o México, e excluindo os EUA e o Canadá. Em que pese ter sido Insulza eleito por unanimidade para seu segundo mandato na OEA, em abril de 2010, parece mais claro, hoje, que as relações hemisféricas já não passam apenas pelos canais da OEA, mas pelas organizações regionais e subregionais —o próprio governo dos EUA reconheceu o diálogo direto com a Unasul como parte da agenda de segurança hemisférica.

*Bases na Colômbia.* Esse tema gerou uma reação muito forte na diplomacia brasileira, ainda que se considere ter sido sobrevalorizado por Lula. O problema é que a Colômbia é o único país na América do Sul em que os EUA estão ostensivamente presentes, com o Plano Colômbia, e as novas bases teriam o objetivo de compensar a perda da base de Mantua, não renovada pelo governo do Equador. Na realidade, os EUA seguem perdendo espaços de atuação militar que mantinham na América do Sul, até os anos de 1990 (TOKATLIAN, 2009). Mas o tema da Colômbia não se reduz às bases militares, é muito mais amplo e envolve as políticas de cooperação de combate ao narcotráfico, ao crime organizado transnacional e à resolução do conflito civil entre o governo colombiano e as guerrilhas dentro do país (LABROUSSE, 2010). Da mesma forma se relaciona à segurança territorial dos países

amazônicos, sobretudo depois do precedente de ataque colombiano ao acampamento das FARC em solo do Equador.

*O caso do Irã.* Embora extra-hemisférico, o tema das sanções contra o governo de Teerã, foi o mais importante da agenda de Hillary Clinton, em sua visita ao Brasil. O Presidente Lula e o chanceler Celso Amorim declararam na ocasião que discordavam da aprovação de sanções do Conselho de Segurança (onde o Brasil tem assento rotativo) contra Teerã, e antes defendiam o esgotamento do processo de negociação, posição contrária ao discurso da Secretaria de Estado. Mais adiante, o acordo tripartite, alcançado por Brasil, Turquia e Irã, nos mesmos termos do acordo proposto pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em maio de 2010, causou um fato novo, de grande impacto global, que não impediu a aprovação das sanções pelo Conselho de Segurança (com votos contrários do Brasil e da Turquia e a abstenção do Líbano). A existência de uma carta de Obama a Lula, de 20/04/2010, portanto posterior à visita de Hillary ao País, apoiando o movimento brasileiro em relação à Teerã, evidenciou duas questões: 1) que os EUA mantêm com o Brasil uma relação de confiança num dos temas mais sensíveis da política internacional de Obama; 2) possíveis divergências ou ambigüidades entre as visões de Obama e de Hillary Clinton, na forma de neutralizar o governo iraniano.<sup>9</sup>

### **Uma nova aliança não-declarada?**

Para muitos, afirmar que o Brasil e os EUA estariam construindo uma nova aliança não-escrita poderia soar tanto exagerado quanto ilusório. Porém, uma análise desapassionada, com base nos fatos atuais, indica esse movimento, a partir do nível das relações bilaterais e da posição de liderança benigna do Brasil na América Latina, além das dificuldades que os EUA enfrentam para lidar com governos inamistosos e com as novas ameaças regionais e globais na região. A principal demanda da diplomacia brasileira é ver reconhecido o novo peso do País e sua disposição em assumir novos papéis internacionais no cenário global de forma não-seletiva, como querem os EUA, mas de maneira ampla, multidimensional e com poder decisório, e não apenas consultivo.

As divergências entre os dois países não são de fundo. O Brasil é um país com democracia consolidada, fornece importantes produtos estratégicos para os EUA (alimentos, energia) tem um compromisso amplo com a defesa e promoção dos direitos humanos, é desnuclearizado, tem um empresariado e uma sociedade civil dinâmica —e mantém um excelente nível de intercâmbio com os EUA em todas as esferas, do comércio ao mundo científico e acadêmico. O Brasil é, em larga medida, um país amigo dos EUA, sem ser submisso, e isso se revela não apenas no Itamaraty e nas Forças Armadas, mas em várias esferas governamentais e não governamentais.

No campo das relações que dependem da sociedade civil, um importante estudo de Amaury de Souza (2009) verificou que entre as elites acadêmicas, econômicas, diplomáticas e políticas do Brasil, no campo da política externa, a relação com os EUA segue sendo, junto com a Argentina, a mais estratégica para o País hoje em dia. Agregue-se que a população migrante brasileira nos EUA aumentou (não a ponto de estar indicada expressamente no censo estadunidense de 2010 ou nos formulários do *Social Security*) mas constitui uma voz crescente dentro dos EUA e demanda assistência consular muito mais intensa e ampla. O intercâmbio educacional e cultural entre os EUA e o Brasil, uma dimensão tão importante para a compreensão recíproca e a formação de percepções positivas entre as sociedades de dois países, foi atualizado (o anterior era de 1966) mediante o Acordo para Programas Educacionais e Intercâmbio Cultural, de 2008, que entrou em vigor em maio de 2010 e confere ao Brasil um novo papel —mais equitativo— na administração dos programas e do intercâmbio com os EUA.

Por fim, mas não menos importante, Brasil e EUA assinaram um novo Acordo Quadro de Cooperação Militar, em 12/04/2010, um mês depois da visita de Hillary Clinton. Esse acordo é o primeiro dessa natureza, desde o citado rompimento realizado pelo governo de Geisel, em 1977. Por si só, a assinatura desse acordo revela que os dois países entram numa nova fase de relacionamento no campo da defesa e da segurança que extrapola as relações bilaterais e se projeta no papel do Brasil na segurança regional e global.

O Brasil tem agora uma política internacional —não necessariamente alinhada com os EUA— mas não distante do que os EUA esperam do Brasil como potência regional chave para o equilíbrio da região e

para enfrentar os desafios e ameaças globais. As divergências entre os governos dos EUA e do Brasil, particularmente entre Obama e Lula com respeito ao golpe em Honduras, as bases militares na Colômbia, o papel da OEA na região e o retorno de Cuba ao Sistema Interamericano, parecem muito mais parte de um movimento de acomodação de interesses focais num “continente esquecido”, de acordo com a visão de Michael Reid (2009).

O aumento do antiamericanismo na região, derivado das políticas unilaterais de George W. Bush, e a ascensão de governos com discurso de enfrentamento a Washington, liderados por Hugo Chávez da Venezuela, são um contraponto importante à liderança brasileira. Os EUA viram diminuir seu poder de influência e persuasão e sua tradicional capacidade de definir políticas regionais. O Brasil, nesse sentido, beneficia-se de sua condição de país dialogal, não-confrontacionista e garantidor do Estado de Direito, fatores fundamentais não apenas para o governo, mas para empresas e cidadãos estadunidenses. Nesse sentido, não parece haver melhor alternativa para os EUA do que encetar com o Brasil uma aliança não-escrita, não declarada, mas firme e sustentável, visando à estabilidade do hemisfério e um patamar mínimo de diálogo racional e construtivo nos foros regionais. Cabe destacar que as eleições de Piñera no Chile e de Santos na Colômbia não mudam praticamente nada na situação sul-americana, uma vez que seus antecessores, em ambos os países, sempre mantiveram excelente relação com Washington.

Quanto ao tema do Irã, alardeado nos meios de comunicação —principalmente brasileiros— como motivo de suposta confrontação entre os EUA e o Brasil, é parte de um grande jogo em que o Brasil passou a jogar, de Estado e não de governo, porque o Brasil assume um novo papel no cenário global e trata de ocupar espaços para a nova projeção do país, reconhecida, mas não ainda traduzida em termos de poder decisório nas arenas econômica e política. Tributar unicamente à diplomacia de Lula esse novo vigor do Brasil —e suas diferenças com os EUA— é diminuir a estatura que o Brasil, como Estado e como sociedade, adquiriu no mundo. Isso não retira de Lula seus inegáveis méritos, inclusive pessoais, e também o ônus de seus erros. Por isso, quem suceder a Lula deverá ter outro estilo, poderá ser menos assertivo, menos proativo, talvez, mas não poderá diminuir o papel do País em

temas essenciais, caso contrário, pode-se afirmar, o País não estará a altura que seus parceiros no grande jogo —incluindo os EUA— esperam das novas e irreversíveis responsabilidades internacionais do Brasil na América Latina e no mundo.

## NOTAS

1. Esse artigo é parte das reflexões realizadas durante meu período como *Fulbright Visiting Scholar* no *Center for Civil & Human Rights, Law School, University of Notre Dame* (2010). Registro meus agradecimentos à Comissão Fulbright, à sua parceira ANDHEP, e aos professores, estudantes e funcionários da Universidade de Notre Dame, que me acolheram e propiciaram um rico período de estudos e convivência. Agradeço também ao Prof.Dr.Thiago Rodrigues, pelos generosos comentários ao texto, cuja versão final é de integral responsabilidade do autor.
2. Até hoje, o federalismo brasileiro, em que pese sua diferença de origem e posterior desenvolvimento e funcionamento, é um tema que aproxima o Brasil dos EUA.
3. José da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, atuou como advogado brasileiro no Caso Missões, cuja vitória deu início à áurea de sucesso ao Barão, tanto no Brasil como no exterior.
4. Em especial na conformação de um tribunal internacional.
5. O caso de Brizola é muito curioso. Quando era governador do Rio Grande do Sul nos anos de 1960 estatizou a empresa estadunidense ITT e tornou-se inimigo dos EUA. Na ocasião do golpe de 1964 tentou persuadir o Presidente Jango a resistir militarmente. Exilado no Uruguai, onde tinha propriedade rural, foi intimado a deixar o país pelo governo militar uruguaio. Pediu asilo na Embaixada do EUA em Montevidéu, concedido pelo governo de Carter, e se transferiu para os EUA, onde rearticulou sua volta ao Brasil como líder político. Cf. Gilberto M. A. Rodrigues. *Política externa federativa*, 2004.

6. Em tradicional discurso inaugural do ano acadêmico na Universidade de Notre Dame, em 1977, Carter defendeu sua política de Direitos Humanos para o mundo e elogiou o trabalho de personalidades eclesíásticas presentes no evento, dentre eles o Cardeal de São Paulo e Chanceler da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, que coordenou o projeto *Brasil, nunca mais*, (1979-1985) uma ampla pesquisa sobre as violações de direitos humanos durante a ditadura no Brasil. Disse Carter: “(...) And that concern has been demonstrated again today in a vivid fashion by the selection of Bishop Donal Lamont, Paul Cardinal Arns, and Stephen Cardinal Kim to receive honorary degrees. In their fight for human freedoms in Rhodesia, Brazil, and South Korea, these three religious leaders typify all that is best in their countries and in our church. I’m honored to join you in recognizing their dedication, their personal sacrifice, and their supreme courage” (Carter, 1977).
7. Baena Soares foi eleito em 1984 e reeleito por unanimidade em 1989, cumprindo dois mandatos na organização (1984-1994). Segundo suas memórias, sua atuação na OEA foi considerada muito independente e desagradou às autoridades estadunidenses em Washington. (Baena Soares, 1998).
8. Segundo uma interpretação que os mexicanos tem dado à Constituição Mexicana, o México estaria legalmente impedido de participar de missões de paz, e de fato o país não tem participado desse tipo missão da ONU.
9. A parceria/disputa pelo comando da política externa entre Hillary Clinton e o Presidente Obama foi objeto de extensa matéria publicada no New York Times (19/03/2010).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayerbe, Luis Fernando (Org.). (2009). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: UNESP.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz (2004). *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Brigagão, Clovis (1996). *Inteligência e Marketing*. O caso SIVAM. Rio de Janeiro: Record.
- Burns, E. Bradford (2003). *A aliança não-escrita*. O Barão do Rio Branco e as Relações Brasil-Estados Unidos. Trad. Sergio Bath. Rio de Janeiro: EMC/Funag. (Primeira edição em inglês, 1966).
- Carter, Jimmy (1977). *Address at Commencement Exercises at the University of Notre Dame*, May' 22 1977. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7552>.
- Gambini, Roberto (1977). *O duplo jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo: Símbolo.
- Garcia, Eugenio Vargas (2008). *Diplomacia brasileira e política externa*. Documentos históricos, 1493-2008. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Hakim, Peter (2009). América Latina: o peso pesado e seu contrapeso. *Folha de S.Paulo*, 08/12/2009, p.A3.
- Hirst, Monica (2009). *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: FGV/RJ.
- Labrousse, Alain (2010). *Geopolítica das drogas*. São Paulo: Desatino.
- Lafer, Celso (2001). *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva.
- Landler, M; Cooper, H (2010). From a bitter campaign to a strong alliance on foreign policy. *The New York Times*, 19<sup>th</sup> March' 2010, p. 1, 10.
- Reid, Michael (2009). *Forgotten Continent*. The Battle for Latin America's soul. Yale University Press.
- Rodrigues, Gilberto M. A. (2010). A agenda de Hillary Clinton na América Latina. *A Tribuna*, Santos/SP, 03/03/2010.
- Rodrigues, Gilberto M. A. (2004). Política Externa Federativa. Análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. São Paulo: Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais, PUC-SP (Tese de doutoramento).
- Rodrigues, Gilberto M. A. (2006). Dubya and Lula. Autonomy through Global Concert. In: Gupta, Cherian (Ed.). *The Second Bush Presiden-*

- cy. Global Perspectives. New Delhi: Observer Research Foundation/Pearson, Longman.
- Rodrigues, Gilberto M. A. (2009). *O que são relações internacionais*. 2ª.ed., revisada e atualizada. São Paulo: Brasiliense.
- Scaliante, Elizabete A. (2010). *Políticas coercitivas da Operação Condor*. São Paulo: PEPGCS/PUC-SP (Dissertação de Mestrado).
- Serbin, Andrés (2008). “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, en Mesa, Manuela (coord.) Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. *Anuario 2008-2009*, Madrid: Editorial Icaria /CEIPAZ/Fundación Cultura para la Paz.
- Shifter, Michael (2010). Adios, amigos. How Latin America stopped caring what the United States thinks. *Foreign Policy*, 02/03/2010. <http://www.foreignpolicy.com>
- Soares, J. C. Baena (1998). *Onde está o Secretário-Geral?* São Paulo: Memorial da América Latina.
- Souza, Amaury de (2009). *A Agenda Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier/CEBRI.
- Tokatlian, Juan Gabriel. Suramérica y las bases en Colombia. El País, 21/08/2009, [http://www.mre.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2220&Itemid=256](http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2220&Itemid=256)
- Tota, Antonio Pedro (2000). *O imperialismo sedutor*. A americanização do Brasil na época da Segunda Guerra Mundial. São Paulo: Cia das Letras.

#### SUMMARIO

### Brasil e EUA, a caminho de uma nova aliança não escrita?

A relação entre os governos de Lula e de Obama chegou a um aparente ponto de inflexão em 2010. O Brasil assume novos papéis internacionais, reconhecidos e até mesmo incentivados por Washington. A agenda negativa entre os dois governos aprofundada no hemisfério pelos temas de Honduras, Colômbia, OEA e Cuba não constituem o pano de fundo da relação entre os dois países —que é de confiança e de compartilhamento de valores essenciais como respeito à demo-

cracia, aos direitos humanos e à estabilidade econômica. Ainda que o Brasil discorde dos EUA em relação à política com o Irã, sua posição mantém pontos de convergência com os EUA. Diante de um cenário adverso para o exercício da liderança dos EUA na América Latina e Caribe e em face da liderança benigna do Brasil como potência regional e um dos BRIC, estariam os dois países construindo um novo tipo de aliança não-escrita?

#### RESUMEN

#### **Brasil y EUA, ¿Hacia una nueva alianza no escrita?**

La relación entre los gobiernos de Lula y de Obama ha llegado a un aparente punto de inflexión en 2010. Brasil asume nuevos papeles internacionales, que son reconocidos y a la vez estimulados por Washington. La agenda negativa entre los dos gobiernos agudizada en el hemisferio por los temas de Honduras, Colombia, OEA, Cuba, no constituyen el telón de fondo de relación entre los dos países —que es de confianza y de compartir valores importantes respeto a la democracia, los derechos humanos y la estabilidad económica. Aún cuando Brasil se opone a los EE.UU. en el tema de Ira, su posición mantiene puntos importantes de convergencia con los EE.UU. Ante el escenario adverso para el ejercicio de una influencia de los EE.UU. en América Latina y ante el liderazgo benigno de Brasil como potencia regional y uno de los BRIC, ¿estarían los dos países caminando hacia una nueva clase de alianza no escrita?

#### ABSTRACT

#### **Brazil and the US, Headed for an Informal Alliance?**

The relations between Lula and Obama Administrations reached a major turning point in 2010. Brazil is assuming new international roles, which are acknowledged and at the same time fostered by Washington. The negative agenda between the two governments —which is intensified in the hemisphere by the Honduras, Colombia, OAS, and Cuba issues— does not constitute the backdrop of the relations between the two countries, which is centered around mutual trust

and shared core values regarding democracy, human rights and economic stability. Although Brazil opposes the United States on the Iraq issue, the positions of both countries have many important points of agreement. In the light of the current adverse scenario for the US to exert its influence over Latin America and considering Brazil's benign leadership as a regional power and one of the BRIC countries, could these two countries be headed for a new kind of informal alliance?



# UNASUR ¿Un interlocutor autorizado con Estados Unidos?

Mercedes Hoffay

Se ha escrito mucho acerca de la relación entre Estados Unidos y América Latina y una posible refundación de la misma con la asunción de Obama. También se ha hablado de la decepción que se ha producido debido a ciertas posturas que mantuvo el país del norte frente a temas sensibles para América Latina, como la relación con Cuba, el reconocimiento del gobierno de Porfirio Lobo en Honduras, y el acuerdo con Colombia para la utilización de siete bases militares. Más allá de la sensación de que nada ha cambiado en la relación entre EEUU y América Latina, se debe reconocer que en los primeros meses de 2010 Estados Unidos ha llevado adelante una ofensiva diplomática con varias visitas de alto nivel a la región.

Por otra parte, los países de América del Sur han creado recientemente la UNASUR (Unión Suramericana de Naciones), que pretende unir

a los países miembros del MERCOSUR, la CAN, Chile, Surinam y Guyana en un proceso de integración regional que profundice los vínculos entre dichos países.

Según su Tratado Constitutivo, el objetivo principal del nuevo organismo es: “*construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados*”<sup>1</sup>. Por otra parte, también se menciona como objetivo “*el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional*”, dejando en claro que uno de los horizontes del organismo es alcanzar posturas comunes en asuntos importantes de agenda internacional y regional.

La idea de la creación de un mecanismo que reúna a todos los países de América del Sur (que se remonta a 1993 con la iniciativa del ALCSA) siempre ha sido promovida por Brasil, país que en sus objetivos estratégicos se ha propuesto utilizar a la región como una plataforma de lanzamiento de su liderazgo desde lo regional a lo internacional<sup>2</sup>. Si el objetivo final de Brasil es convertirse en un actor global que juegue un papel destacado en los asuntos de política internacional, uno de los principales medios que encontró para lograrlo fue desarrollar un liderazgo regional que le permita ser el interlocutor de la región con las potencias mundiales. Para ello ha decidido apostar a mecanismos de integración regional como MERCOSUR y más recientemente UNASUR.

Ahora bien cabe preguntarnos si la UNASUR ha cumplido su objetivo de unificar las posturas de sus países miembro en ciertos temas de la agenda internacional logrando una posición de mayor peso y con posibilidades de negociar frente a las grandes potencias. Más aún, nos preguntamos especialmente si es la UNASUR un interlocutor clave en las relaciones entre América del Sur y Estados Unidos.

## Capacidad de la UNASUR para ser un interlocutor válido

Ciertamente, la UNASUR no tiene al momento suficiente camino recorrido como para establecer su éxito o fracaso como unificador de posturas y un interlocutor frente al resto de la comunidad internacional, pero sí se pueden observar algunos indicios de hacia dónde se está dirigiendo el proyecto sudamericano y hasta qué punto puede cumplir sus objetivos en el corto plazo.

En primer lugar, la UNASUR es un organismo con baja institucionalización, lo cual por un lado resulta beneficioso debido a que se trata de un mecanismo flexible que le permite actuar y tomar ciertas decisiones aunque aún no cuente con una estructura institucional formal. Pero por otro lado tiene la desventaja de dejar a merced de la voluntad política de los presidentes de turno su relevancia como mecanismo de diálogo y concertación. Es verdad que sólo cuenta con dos años desde la firma de su Tratado Constitutivo en Brasilia el 23 de mayo de 2008, lo cual es muy poco tiempo para lograr una efectiva institucionalización. Sin embargo, al momento sigue pendiente la ratificación del Tratado Constitutivo por los Parlamentos de la mayoría de sus Estados miembros. De hecho, solamente cinco de los doce países ratificaron el Acuerdo de Brasilia: Venezuela, Guyana, Ecuador, Bolivia y Perú<sup>3</sup>, estando la Argentina pronta a hacerlo luego de que la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados lo haya aprobado, para su posterior tratamiento.

Varios analistas han puesto en duda la capacidad de UNASUR para lograr convertirse en un mecanismo de integración eficaz y consolidar su institucionalización<sup>4</sup>. Y hay razones para ser suspicaces respecto del éxito de dicho organismo, debido al largo historial latinoamericano de proliferación de organismos de integración regional de distinta índole que han fracasado en el logro de sus metas, siendo paulatinamente dejados de lado (aunque casi nunca disueltos), poniéndose la atención en nuevos mecanismos que son presentados como los realmente capaces de promover la integración. Sin ir más lejos, el mismo MERCOSUR, que es de los organismos que mayor grado de institucionalización ha logrado a lo largo de sus 19 años de existencia, aún tiene serias dificultades para solucionar controversias comerciales entre sus socios mayores y avanzar en la verdadera instalación de la unión aduanera.

A pesar de los malos pronósticos, a principios de mayo de 2010 la UNASUR ha dado un nuevo paso en pos de su propia institucionalización al elegir a su primer Secretario General, en el marco de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado, realizada el 4 de mayo en la localidad de Los Cardales en Buenos Aires, Argentina. Uno de los principales ejes de esa reunión fue la elección del ex presidente argentino Néstor Kirchner como Secretario General de la UNASUR. La candidatura de Kirchner comenzó a ser promovida por Correa en 2008, pero no fue aceptada en ese momento por la negativa de Uruguay debido al rol que tuvo el ex mandatario en el conflicto bilateral argentino-uruguayo por la instalación de una pastera en la rivera del Río Uruguay, en Fray Bentos, que fue finalmente dirimido por la Corte Internacional de La Haya<sup>5</sup>. Con la asunción del nuevo Presidente José “Pepe” Mujica, Uruguay levantó el veto a Néstor Kirchner, permitiendo generar el consenso necesario para que asuma el cargo. Como era de esperar, la designación suscitó fuertes voces a favor y en contra por parte de la prensa latinoamericana y distintos líderes de opinión. Los argumentos favorables resaltaron el paso positivo que se ha dado en pos de la institucionalización del organismo, elogiando el compromiso del ex presidente con la integración regional (ya que en su gobierno se dio un renovado impulso al MERCOSUR, siguiendo una tendencia instalada en el gobierno de Duhalde), y su experiencia política como ex presidente<sup>6</sup>. Por su lado, las voces en contra subrayaron que Kirchner es una figura profundamente política al ser el presidente del Partido Justicialista, y su poca capacidad conciliadora, poniendo como ejemplo su actuación durante el conflicto con Uruguay, y también su bajo interés por la política exterior durante su gobierno<sup>7</sup>. De hecho, Néstor Kirchner fue uno de los presidentes que no estuvo presente en 2004 cuando se firmó la Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, que dio vida a la UNASUR<sup>8</sup>.

Por otra parte, surge la duda sobre el grado de dedicación que le daría el nuevo Secretario General a su puesto. El Tratado Constitutivo de la UNASUR explícitamente indica que *“el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional”*. No obstante esto, según sus últimas

declaraciones<sup>9</sup>, pareciera que Néstor Kirchner ha decidido a mantener sus cargos en la política local argentina como Diputado Nacional y como presidente del Partido Justicialista, proceder que podría herir la institucionalización del bloque regional si su primer Secretario General no se aboca tiempo completo a las tareas. Sin embargo, más allá de estos interrogantes, se debe reconocer que la decisión de los presidentes de designar a Kirchner fue por consenso (aunque hubo abstenciones), logrando superar las divisiones políticas e ideológicas que existen al interior de la subregión.

Más allá del tema de la institucionalización del organismo, surge, en segundo lugar, la duda de si la UNASUR es capaz de elevar una voz común de los países sudamericanos; y por otra parte, si la misma es el interlocutor preferido a la hora de dialogar o sentar posiciones en la relación hemisférica con Estados Unidos. Cabe destacar que actualmente existen fuertes disidencias internas en el bloque en ciertos asuntos relevantes, algunos de los cuales conciernen directamente a la relación de la subregión con Estados Unidos. Al mismo tiempo, existen realidades muy diferentes entre los países con respecto al trato y la relación bilateral de cada uno con el vecino del norte, conviviendo en América del Sur desde aliados cuasi incondicionales, hasta sus principales detractores.

En la última reunión de jefes y jefas de Estado en Buenos Aires las disidencias se hicieron presentes a la hora de definir la postura que llevaría la subregión a la Cumbre entre la Unión Europea y América Latina, que se llevó a cabo el 17 de mayo de 2010, respecto al tema Honduras, debido a que la UE había invitado al presidente Porfirio Lobo. En una primera instancia, varios países de la UNASUR habían amenazado con realizar un boicot a la Cumbre<sup>10</sup>, pues algunos presidentes anunciaron que no asistirían si Lobo estaba presente, entre ellos Correa, Chávez, Morales y Lula. Sin embargo, no compartieron esa postura los gobiernos de Colombia y Perú, que sí han reconocido al flamante gobierno de Honduras y apoyarán su reincorporación al sistema internacional, empezando por la OEA. También se espera que Chile acompañe la aceptación de Honduras.

El rechazo al reconocimiento del gobierno de Honduras también ha generado rispideces con Estados Unidos, país que aboga por la reincorporación del país al sistema interamericano. Frente a esto, existe una

clara tendencia mayoritaria contraria a reconocer al nuevo gobierno hondureño sostenida por casi todos los países de América del Sur, basándose en la defensa de la democracia. Esta postura no sólo contradice a Estados Unidos, sino que también a los países de América Central que han reconocido al nuevo gobierno, votando su reincorporación al SICA (a excepción de Nicaragua). Brasil, uno de los portavoces más importantes de la región, ha hecho llamados a la cautela y a no apresurarse en reincorporar un país antes de que se avance en el proceso de reconciliación nacional<sup>11</sup>. Pero en este caso, el bloque no podrá generar una postura unificada, ya que tanto Perú como Colombia y potencialmente Chile no apoyarían el rechazo de Honduras.

Por otro lado, uno de los temas que mayores tensiones ha causado entre los países de la UNASUR y el gobierno de los Estados Unidos ha sido el acuerdo firmado por los gobiernos de Colombia y Estados Unidos para el uso por parte de personal norteamericano de siete bases militares colombianas. Fue en el contexto de la UNASUR que la subregión discutió la situación, dividiéndose en tres posturas principales frente al conflicto. La primer postura, la sostenida por los países miembros de ALBA, rechazaba terminantemente el acuerdo. La segunda, sostenida por países como Chile, Brasil y Argentina, fue una postura más conciliadora, haciendo un fuerte llamado de atención a Colombia por firmar un acuerdo sin consultar con sus países vecinos y pidiendo controlar las acciones de Estados Unidos en Colombia, pero no obstante reconociendo que se trataba de un asunto interno de Colombia. Esta posición fue la que terminó primando en el documento final que surgió de la Cumbre de Jefes y Jefas de Estado en Bariloche, convocada especialmente para discutir el asunto. Por último, la postura colombiana claramente defendía el Tratado, arguyendo que el mismo no implicaba la creación de bases norteamericanas en el país, sino el uso limitado de ciertas bases por parte de personal estadounidense y recordando que las compras militares realizadas por Colombia habían estado siempre orientadas al combate del flagelo interno de la guerrilla y el narcotráfico.

Previo a la realización de la Cumbre de Bariloche, el presidente Lula da Silva se comunicó con Obama para transmitirle la preocupación de los países sudamericanos frente al acuerdo con Colombia, y pedirle una reunión para discutir el tema con los miembros de la UNASUR.

Obama agradeció el gesto pero no se concretó ninguna reunión para limar las asperezas. Fue recién en enero de 2010 que la Secretaria de Estado, Hillary Clinton aceptó la invitación a reunirse a discutir con los jefes y jefas de Estado de la UNASUR temas de seguridad, que había sido enviada por Correa como resultado de una resolución del Consejo Sudamericano de Defensa realizada en noviembre de 2009. Desde el Departamento de Estado se solicitó a la UNASUR que envíe un listado de temas a tratar. En declaraciones periodísticas Correa recordó que se profundizaría especialmente en el tema del uso de las bases en Colombia. Al momento la reunión no se ha concretado, pero el hecho de que la Secretaria de Estado haya aceptado la invitación es un primer paso en el reconocimiento del bloque como un interlocutor válido con Estados Unidos. No obstante, en la reciente Cumbre en Buenos Aires, los presidentes no tocaron el tema de la agenda para esa supuesta reunión, por lo cual tampoco ha habido un fuerte avance por parte de los países sudamericanos.

Por el contrario, uno de los temas que sí fue tratado en la Cumbre extraordinaria celebrada en mayo en Buenos Aires, fue el rechazo a la ley SB 1070 del 23 de abril aprobada por la Legislatura del Estado de Arizona, Estados Unidos de América<sup>12</sup>. En este punto sí hubo coincidencias entre todos los presentes, lográndose una postura común frente a Estados Unidos en un tema que ha creado importantes resquemores en los países latinoamericanos por las potenciales consecuencias racistas de la ley, que permite “detener a las personas de manera discrecional por consideraciones raciales, étnicas, fenotipo, lenguaje y estatus migratorio, mediante el concepto cuestionable de duda razonable” según denuncia una declaración conjunta aprobada en la Cumbre. Sin embargo, más allá de la postura unánime al respecto de este tema tan sensible para los países latinoamericanos, es poco probable que se genere algún tipo de diálogo entre UNASUR y el gobierno de los Estados Unidos por este asunto.

## ¿UNASUR vs. CELAC?

En febrero de 2010, durante la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II CALC (Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo), se decidió crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, que reúne a todos los países miembros de la

OEA (a excepción de Estados Unidos y Canadá) y Cuba, cumpliendo finalmente con el “sueño latinoamericano” de poseer un mecanismo de diálogo propio sin las presiones de la potencia del norte. Esta Comunidad venía perfilándose desde la celebración de la I CALC en Costa do Sauipe, en el marco de cuatro cumbres latinoamericanas auspiciadas por Brasil. En esa primera reunión se logró la adhesión de Cuba al Grupo de Río, dando los primeros pasos para la generación de un nuevo foro que incluyera a la isla (separada del sistema interamericano), y la exclusión de EEUU.

Con la creación de este nuevo mecanismo podría llegar a ponerse en duda la apuesta a la UNASUR para ser la voz de los países sudamericanos, siendo reemplazada por la CELAC como la voz autorizada (y más amplia) de Latinoamérica, a través de la cual los países sudamericanos puedan elevar sus reclamos y posturas comunes a Washington. Por supuesto esta hipótesis es ciertamente muy incipiente, debido a que aún no se puede analizar el impacto que tendrá el nuevo mecanismo en las relaciones hemisféricas. Sin embargo se puede apuntar que la CELAC corre con ventajas y desventajas. Es un mecanismo que incluye a absolutamente toda Latinoamérica, lo cual es beneficioso en términos de que los consensos logrados pueden adquirir mayor peso frente a la comunidad internacional, pero al mismo tiempo se debe recordar que México, Centroamérica y el Caribe cuentan con una mucho mayor dependencia comercial con EEUU, lo cual podría condicionar fuertemente los apoyos dados a ciertos temas. Por otro lado, resulta contundente que en su primer Cumbre, los países Latinoamericanos y del Caribe emitieron algunas declaraciones que desafiaron directamente las posiciones de política exterior de Estados Unidos. En primer lugar se emitió una “Declaración sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba”, en la cual se expresa el *“rechazo a las medidas económicas coercitivas y unilaterales aplicadas por motivos políticos contra países soberanos, que afectan el bienestar de sus pueblos y están concebidas para impedirles que ejerzan su derecho a decidir, por su propia voluntad, sus propios sistemas políticos, económicos y sociales”* y reclaman al Gobierno de los Estados Unidos que *“ponga fin al bloqueo económico, comercial y financiero que mantiene contra Cuba, que es contrario al Derecho Internacional, causa daños cuantiosos e injustificables al bienestar del pueblo cubano y afecta la paz y la convivencia entre las naciones americanas”*<sup>13</sup>.

La segunda declaración importante es la concerniente al apoyo brindado a la República Argentina en relación a la cuestión de Malvinas, recordando el *“interés regional en que los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad posible una solución justa, pacífica y definitiva de la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas (...)”* y a su vez, expresan su rechazo a que se incluyan a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur en el régimen de “Asociación de los Países y Territorios de Ultramar” en el Tratado de Lisboa de la UE<sup>14</sup>. Esta última declaración se dio en medio de una inmensa polémica por las inéditas exploraciones en busca de petróleo en el área marítima de las Malvinas por parte de empresas británicas, y a su vez por la incorporación de las islas en el Tratado de Lisboa y su ratificación por la Unión Europea.

Estas dos declaraciones marcan una política de fuerte diferenciación con el vecino del norte, logrando posturas comunes que en la OEA no habían podido materializarse. En los objetivos expresados en la Declaración de la Cumbre de la Unidad, que da vida a la CELAC, se hace especial hincapié en la concertación política y la conformación de una “agenda latinoamericana y caribeña en foros globales”, generando un posicionamiento de la región al respecto de los temas más importantes de la comunidad internacional; fomentando el diálogo con otros Estados y grupos de países; y promoviendo la sinergia de los organismos subregionales.

No obstante, justamente la presencia de una gran cantidad de países puede provocar mayores disidencias al interior de la Comunidad, impidiendo la obtención de consensos, aunque los mismos puedan ser más fuertes una vez logrados.

Probablemente la CELAC y la UNASUR terminen conviviendo, y, como suele suceder con los mecanismos de concertación política regionales, sean elegidos alternativamente por los jefes y jefas de Estado para llegar a posiciones comunes y/o resolución de controversias según sea el tema o la voluntad política de los gobiernos de turno. Hay que recordar que la CELAC es una especie de hija del Grupo de Río que en su momento fue uno de los mecanismos con mayores logros en términos de resolución de conflictos, para ser luego prácticamente dejado de lado, hasta que fue retomado en la resolución del conflicto entre

Colombia y Ecuador por el bombardeo colombiano a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano sin autorización previa.

### **A modo de breve conclusión**

Es claro que al momento la UNASUR no ha sido un portavoz privilegiado de América del Sur con Estados Unidos. De hecho, Estados Unidos ha preferido en general el diálogo bilateral con los países del sur, como ha quedado de manifiesto en las últimas giras de Hillary Clinton y Arturo Valenzuela en la región, ya que optaron por reunirse con cada presidente en particular sin llamar a una reunión multilateral en la que esté representada toda Sudamérica. Es notorio que en el caso de Centroamérica, además de mantener algunas reuniones bilaterales, la Secretaria de Estado también se reunió con el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), encuentro al cual acudieron todos los presidentes centroamericanos a excepción de Nicaragua. Sin embargo, en ese caso, Estados Unidos ha demostrado a lo largo del tiempo una mayor voluntad de diálogo multilateral con el organismo de integración, lo cual queda claro con la negociación de un TLC con toda Centroamérica y con las iniciativas de seguridad y lucha contra el narcotráfico.

Sudamérica en cambio aún no es vista como una región con la cual sea conveniente dialogar de manera multilateral, lo cual puede entenderse en dos claves. Por un lado por las diferencias que existen entre los países del bloque con respecto a ciertos temas concernientes a la relación con Estados Unidos, desde asuntos comerciales y de seguridad hasta el plano ideológico. Pero por otro lado, Estados Unidos también posee intereses muy diferentes con cada uno de los países del Sur. Es claro que Estados Unidos posee una relación preferencial con México y Centroamérica que con Sudamérica no tiene, no sólo porque México sea parte del NAFTA, sino también por temas como la inmigración latina y el narcotráfico, que provienen principalmente de esa región. Y si bien Estados Unidos también está fuertemente comprometido en la lucha contra el narcotráfico en Colombia y cada vez más en Perú, la subregión tiene un menor peso estratégico que México, Cuba o Centroamérica.

Además, en general la estrategia de Estados Unidos ha sido identificar a un interlocutor clave que medie entre la potencia mundial y sus vecinos del sur. Ese mediador ha sido, desde la presidencia de Bush, Brasil<sup>15</sup>. De hecho, uno de los objetivos de Brasil es poder terminar de consolidar su liderazgo regional para salir a la escena global como representante de los intereses de los sudamericanos<sup>16</sup>. Más allá de las aspiraciones de Brasil, este objetivo no se ha visto del todo cumplido, debido en parte al resquemor de sus vecinos frente a ese liderazgo, al hecho de que Brasil aún no se ha decidido a pagar los costos de proveer bienes colectivos regionales para convertirse efectivamente en un líder regional<sup>17</sup>, y finalmente por las aspiraciones de liderazgo del Presidente Chávez, que busca consolidar un bloque de países que desafíen permanentemente a Estados Unidos<sup>18</sup>.

Queda entonces abierto el interrogante de si la UNASUR logrará o no abrirse paso como el interlocutor y portavoz de la región. Por el momento el pronóstico no deja de ser sombrío para el bloque regional, que, si bien ha sido privilegiado en la resolución de ciertos conflictos entre los países del bloque, continúa teniendo una muy baja institucionalización y no ha logrado imponer una voz unificada frente a los problemas más importantes que afectan la agenda regional y a la relación con Estados Unidos.

## NOTAS

1. UNASUR (2008). “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, Brasilia, 23 de Mayo de 2008.
2. Hakim, Peter (2010). “El próspero Brasil: las opciones que se le presentan”.
3. La República (3 de mayo de 2010). Uruguay, <http://www.larepublica.com.uy/politica/408752-solo-cuatro-paises-ratificaron-acuerdo>; Sitio oficial de UNASUR (10 de mayo de 2010), <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?id=1076&tipo=2&idiom=1>

4. Cimadamore, Alberto y Rodriguez, Adriana (2008). “UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración”, Revista Densidades, número 2, octubre de 2008, Buenos Aires.
5. Clarín, (9 de mayo de 2010). Argentina <http://www.clarin.com/diario/2010/05/09/elpais/p-02193160.htm>
6. Agencia Bolivariana de Noticias (9 de mayo de 2010). Venezuela, <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=233264&lee=4>
7. La Nación (8 de mayo de 2010). Argentina [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1262308](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1262308)
8. Fraga, Rosendo (2010). “La Cumbre de UNASUR y Kirchner”, Nueva Mayoría, 04 de mayo de 2010, [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2269&Itemid=40](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2269&Itemid=40)
9. Noticias del Congreso Nacional (17 de mayo de 2010). Argentina, <http://www.ncn.com.ar/08/noticiad.php?n=6707&sec=2&ssec=&=noticiad>
10. La Vanguardia (5 de mayo de 2010). España <http://www.lavanguardia.es/free/edicionimpresa/res/20100505/53921973631.html?urlback=http://www.lavanguardia.es/premium/edicionimpresa/20100505/53921973631.html>
11. Nuestro País (4 de mayo de 2010). Costa Rica: <http://www.elpais.cr/articulos.php?id=23475>
12. EFE, (4 de mayo de 2010), [http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hP3xXw3hl8UcJcx7QRXD1FgYC7\\_Q](http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hP3xXw3hl8UcJcx7QRXD1FgYC7_Q)
13. CELAC (2010). “Declaración sobre la Necesidad de Poner Fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de los Estados Unidos contra Cuba”, Riviera Maya, México, 23 de febrero de 2010.
14. CELAC (2010). “Declaración sobre la <Cuestión de las Islas Malvinas>”, Riviera Maya, México, 23 de febrero de 2010.
15. Malamud, Carlos y Carola García-Calvo (2010). “EEUU en la política exterior de Brasil”, ARI 31/2010, Real Instituto Elcano: Madrid, 11 de febrero de 2010
16. Hakim Peter (2010). op.cit.
17. Malamud, García Calvo (2010). op.cit.

18. Serbin, Andrés (2009). “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”, *Nueva Sociedad* N°219, Enero-Febrero de 2009, en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

#### RESUMEN

### UNASUR ¿Un interlocutor autorizado con Estados Unidos?

En el marco de una nueva ofensiva diplomática del gobierno de los Estados Unidos hacia América Latina surge el interrogante de si existen posiciones coordinadas entre los países de la región para imponer en la agenda los intereses de los países latinoamericanos, y por otra parte, si los mecanismos de integración actuales actúan como interlocutores válidos con EEUU. Se analiza especialmente el caso de la UNASUR y las implicancias que tiene el organismo en la relación de los países sudamericanos con la potencia norteamericana.

#### ABSTRACT

### UNASUR - A Valid Interlocutor with the United States?

Within the framework of a new diplomatic offensive launched by the United States against Latin America, we wonder about the possible interlocutors at the multilateral level, in particular, the UNASUR, the young organization that brings together South American countries. Will it be able to act as an interlocutor with countries such as the United States by presenting common positions for dialogue?

#### SUMMARIO

### UNASUL – Um Interlocutor Autorizado com os Estados Unidos?

No marco de uma nova ofensiva diplomática do governo dos Estados Unidos em relação à América Latina, analisamos seus possíveis interlocutores no plano multilateral, em especial a UNASUL, o jovem

organismo que congrega os países sul-americanos. Ele será capaz de atuar como interlocutor com países como os Estados Unidos levando para o diálogo posturas unificadas?



# Panamá en tiempos de Obama

Rodrigo Noriega

## En busca de la relación perdida

El mismo día que Barak H. Obama tomaba posesión como 44avo. Presidente de los Estados Unidos de América, en la residencia de la Embajadora de los EUA en Panamá Barbara Stevenson, se celebraba un amistoso almuerzo diplomático que contó entre otros, con la presencia de los candidatos presidenciales panameños: Ricardo Martinelli y Juan Carlos Varela, a la sazón los dos principales candidatos de oposición que concretaban en este evento su alianza.<sup>1</sup> En ese momento el Presidente de la República de Panamá era Martín Torrijos, electo para el período del 2004-2009 como representante del Partido Revolucionado Democrático (PRD), partido fundado por su padre el General Omar Torrijos en su régimen militar, y cuyo mayor logro fue la reversión del Canal de Panamá de la jurisdicción estadounidense a manos panameñas, hecho que se concretó el 31 de diciembre de 1999.

El 1 de julio de 2009 Ricardo Martinelli tomó posesión como Presidente de la República de Panamá luego de una abrumadora mayoría de más de 60% de los votantes en las elecciones del 3 de mayo anterior.<sup>2</sup>

Ricardo Martinelli inauguró en la política panameña el primer gobierno post caudillista, ya que sus raíces en la política son de muy reciente data. Por ejemplo, su partido Cambio Democrático fue fundado por él mismo y otros empresarios en 1998 para apoyar desde la derecha la reelección del entonces Presidente Ernesto Pérez Balladares, quien en 1998 aspiraba por vía de un referéndum modificar la constitución panameña para permitir la reelección presidencial inmediata. Ese referéndum fue un fracaso electoral para Pérez Balladares y sus partidos aliados, que sin embargo no tuvieron que guardar el luto electoral por mucho tiempo ya que tan pronto se definió la alianza de oposición liderada por Mirella Moscoso, la viuda del caudillo panameño Arnulfo Arias Madrid, estos partidos incluyendo a Martinelli no tardaron mucho en unírsele al Gobierno de Moscoso (1999-2004)<sup>3</sup>.

La posterior elección en el año 2004 de Martín Torrijos a la Presidencia de la República, le dio a Panamá el último capítulo de la saga caudillista que rigió el país por gran parte del Siglo XX. Concluido el gobierno de Torrijos con una creciente inseguridad ciudadana, un importante número de escándalos políticos de alto perfil y una marcada desigualdad económica y social de la población, el mensaje electoral de Martinelli cayó en suelo muy fértil.

Con eslóganes de campaña como “**entran limpios y salen millonarios**” para referirse a la corrupción generalizada de la clase política panameña, Martinelli prometía un gobierno apolítico, renovador y sustentado precisamente en su gran independencia personal al tener una importante fortuna personal que en principio debía blindarle a la corrupción y a los conflictos de intereses.<sup>4</sup>

La primera crisis de política exterior que Martinelli recibiría ocurrió antes de que fuera Presidente y correspondía al golpe de estado efectuado contra el Presidente constitucional de Honduras, Manuel Zelaya. Martinelli y su gobierno electo no hicieron ningún tipo de gestos discretos para esconder su apoyo a la salida de Zelaya como una forma de neutralizar la creciente influencia del Presidente venezolano, Hugo

Chávez en la región. Incluso Martinelli se refería a si mismo como el “Chávez de derecha”.<sup>5</sup>

El madrinazgo de la embajada americana a la unión Martinelli-Varela presentó un rápido deterioro de la influencia de Washington sobre el gobierno de Martinelli ya que importantes acuerdos nacionales de la clase política panameña y respaldados por los Estados Unidos fueron desconocidos. Martinelli se hace rodear de asesores republicanos vinculados al gobierno de George W. Bush y a la fallida campaña electoral de John McCain incluso llegando a ser uno de los invitados especiales a la nominación del Partido Republicano en el 2008<sup>6</sup>. Sucesivamente la salida del personal clave de la lucha antinarcoóticos del gobierno de Panamá durante los primeros meses del mandato de Martinelli,<sup>7</sup> se mezcla con el bochorno judicial de remover de su cargo a la Procuradora General de la Nación Ana Matilde Gómez, Jefa del Ministerio Público de Panamá en apenas 2 horas por parte de la Corte Suprema de Justicia y con la venia y votos a favor de los Magistrados recién nombrados por Martinelli.<sup>8</sup>

La relación de Panamá con Washington se reduce a intercambios burocráticos y de inercia de la política exterior de George W. Bush, como son la profundización de la militarización de la policía nacional y otros cuerpos de seguridad del Estado panameño con el apoyo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, y en particular del Comando Sur.<sup>9</sup> Todo esto a pesar que la Constitución panameña prohíbe la existencia de fuerzas armadas y de un comando único para las fuerzas de seguridad pública.

Por otra parte, desde el año 2006, Panamá viene capturando anualmente más de 50 toneladas de drogas ilegales, principalmente cocaína que en su mayoría iban destinadas al mercado de los EUA.<sup>10</sup> En este mismo período aumentó la delincuencia y la inseguridad ciudadana en Panamá, lo que entre otras causas fue parte del éxito de la campaña de Martinelli.<sup>11</sup>

A su llegada al poder Martinelli impulsa al Poder Legislativo dominado abrumadoramente por su alianza de gobierno a suspender los efectos de la Ley de Descentralización Municipal, aprobada en el gobierno de Martín Torrijos, y a posponer la entrada en vigencia de la Ley que establece un sistema acusatorio en la justicia penal panameña.<sup>12</sup>

Complementa este panorama la modificación radical de las normas ambientales pertinentes a megaproyectos de minería metálica a cielo abierto y de hidroeléctricas principalmente orientadas hacia las áreas protegidas del país y las zonas de mayor concentración de la población indígena.<sup>13</sup> El panorama social se ve complicado por la aprobación de una ley que prohíbe las protestas que impliquen el cierre violento de calles y vías de circulación del tráfico vehicular.<sup>14</sup>

En sus relaciones exteriores, el socio regional más importante de Ricardo Martinelli es Álvaro Uribe, Presidente saliente de Colombia con quien Martinelli ha tenido un importante acercamiento en temáticas de seguridad, lucha contra el narcotráfico, integración energética, y apertura del llamado “Tapón del Darién”,<sup>15</sup> que impide la unión física de la carretera panamericana en Panamá con su contraparte en Colombia. La derrota judicial de Uribe ha dejado a Martinelli virtualmente solo a la espera de los resultados de las elecciones presidenciales en Colombia para determinar la continuación de su alianza con dicho país.

Por otra parte, el otro Jefe de Estado de derecha en la región geográficamente más próxima en Panamá es la Presidenta Laura Chinchilla de Costa Rica quien no tuvo reparados en su primera visita a Panamá de distanciarse de las políticas de Martinelli puntualizando diferencias tales como su rechazo a los megaproyectos de minería metálica y a la militarización de la frontera de Costa Rica con Panamá.<sup>16</sup>

En este contexto, Washington se ha hecho sentir en Panamá con las sucesivas visitas en menos de tres meses del Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Arturo Valenzuela, la visita de Frank Mora, Subsecretario de Defensa, la visita del Senador Demócrata, Christopher Dodd, y finalmente una misión de “fact finding” por parte del Embajador John Maisto, experto conocedor de la realidad panameña ya que su intervención fue clave en el derrocamiento del General Manuel Antonio Noriega, a finales de los años 1980, y la posterior designación de Maisto como Embajador de línea dura ante el Gobierno de Hugo Chávez en Venezuela.<sup>17</sup> Maisto hizo unas muy claras declaraciones a los medios panameños donde destacaba la preocupación de los Estados Unidos por la concentración de poder político y económico de Panamá, la pérdida de independencia del poder judicial acompañada por una pérdida de la transparencia de los asuntos públicos, finalmente el debilitamiento de la libertad de opinión y la participación de la sociedad civil en Panamá.<sup>18</sup>

Fechas posteriores a la visita de Maisto, el Presidente Ricardo Martinelli declaró a CNN que el TLC de Panamá con los Estados Unidos no tenía ninguna posibilidad de ser ratificado por el Congreso de dicho país.<sup>19</sup> No se prevén reuniones o visitas de alto nivel entre los dos gobiernos, y se complica aún más la relación cuando la embajadora de los EUA en Panamá, Barbara Stevenson, la misma que facilitó la residencia privada para la consolidación de la alianza que llevó al poder a Ricardo Martinelli anuncia su traslado prematuro a otra misión diplomática, en el Reino Unido no como Embajadora sino como Ministra Consejera.<sup>20</sup>

### ¿Cuáles son los intereses de Washington en Panamá?

El principal objeto de interrelación entre los EUA y Panamá durante el Siglo XX fue precisamente el Canal de Panamá. La vía interoceánica de esclusas que con sus dos lagos artificiales y construida en su totalidad por el cuerpo de ingenieros del ejército de los EUA, permitía efectuar en 8 horas una travesía de Océano a Océano que tomaba 28 días.<sup>21</sup> Primero, la vía interoceánica y luego la misma zona adyacente que servía de plataforma para la presencia militar de Estados Unidos, fueron perdiendo importancia frente a los cambios tecnológicos de la escena global y sin embargo eran un creciente punto de contención entre Panamá y los EUA. Tal era la sombra de la huella de esta presencia militar en Panamá, que el historiador panameño Guillermo Castro ha afirmado que Panamá no tenía relaciones con Estados Unidos sino con las fuerzas militares acantonadas en las riberas del Canal.<sup>22</sup> Después del 31 de diciembre de 1999 se manifiesta el proceso de normalización. Panamá pasa a ser importante o relevante para Estados Unidos en función de terceros países, primero, Venezuela en el caso del gobierno de George W. Bush, y luego Colombia en sustitución a Venezuela en el gobierno de Barak Obama.<sup>23</sup> A la muy cercana relación de George W. Bush con Mirella Moscoso y Martín Torrijos con quien se reunió en 4 ocasiones, incluyendo una visita a Panamá, se destaca la parquedad y gelidez de la relación Obama-Martinelli.

Parte de este análisis es meramente contextual, ya que Torrijos alcanzó a reunirse brevemente con Obama en la Cumbre Hemisférica de Trinidad y Tobago, que de haber ocurrido en los meses más tarde le habría

dado a Martinelli la oportunidad de interactuar con el Presidente demócrata. Quizás, otro encuentro habría sido durante el período de sesiones de las Naciones Unidas inaugurado en septiembre del 2009, pero Martinelli solo obtuvo un breve encuentro con la Secretaria de Estado Hillary Clinton, del cual lo más memorable fue la bandera incorrectamente colocada para la foto oficial del evento.<sup>24</sup> Otra oportunidad fallida fue la Cumbre de Copenhague sobre Cambio Climático de diciembre de 2009 donde 108 Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo, incluyendo a la gran mayoría de los latinoamericanos estuvo presente, pero el Presidente Martinelli decidió no asistir y la presencia panameña fue reducida a una delegación encabezada por el Viceministro de Relaciones Exteriores.<sup>25</sup>

Meras coincidencias o inicios de un patrón más profundo. Un blog noticioso con sede en Costa Rica publicó una serie de reportajes acerca de la relación de los EUA con Panamá y su reciente enfriamiento debido entre a otros factores a la persecución de la Sociedad Civil organizada, sindicatos, periodistas y disidentes por parte del gobierno de Martinelli,<sup>26</sup> sumando al hecho de la salida repentina de importantes interlocutores entre Panamá y Washington de la alta burocracia panameña, incluyendo al poder judicial y al Ministerio Público. Adicionalmente, el acercamiento de Martinelli al Likud israelí,<sup>27</sup> y al gobierno de Uribe en Colombia lo hacía muy propenso a rechazar las críticas del centrista gobierno de Obama. Complica este panorama la detención en México de dos primos del Presidente Martinelli por supuestas vinculaciones con operaciones de lavado de dinero.<sup>28</sup>

Las encuestas de opinión pública ubican a Ricardo Martinelli con un importante 70% de popularidad para el mes de mayo de 2010 en Panamá.<sup>29</sup> El principal mecanismo de presión diplomática que Washington tiene sobre Panamá es la promesa de ratificación del Tratado de Libre Comercio entre ambos países. El propio Martinelli reconoce que este Tratado beneficia principalmente a Estados Unidos y no a Panamá, considerándose que no se quiere gastar capital político en la aprobación del mismo.<sup>30</sup>

La cooperación entre los 2 países en interdicción de narcóticos continúa alta. Los fondos destinados para proyectos de cooperación a ser administrados por la USAID en Panamá han sido incrementados en cantidades sustanciales incluyendo temáticas relacionadas al cambio

climático, a la prevención del VIH/SIDA, y al fortalecimiento de la sociedad civil.<sup>31</sup>

En otras palabras aunque el enfriamiento de la relación entre los dos países se mantenga o se profundice y Martinelli puede vivir sin Washington, mientras cuente con un alto porcentaje de aprobación por parte de la población panameña y generosas líneas de crédito de la banca internacional dado el éxito de su política fiscal que le valió a Panamá en marzo del 2010 convertirse en el 5to. país latinoamericano en obtener grado de inversión.<sup>32</sup> Washington a su vez, puede mantener el estatus quo con Martinelli dado el proceso de “des-chavezificación” de la relación con la región y el creciente énfasis en el Plan Mérida que ubica el énfasis del combate contra el narcotráfico y la corrupción e impunidad en México y los países centroamericanos.

Da la impresión, entrando al ámbito especulativo, que los asesores externos de Martinelli más afines al partido Republicano que al Demócrata esperan importantes pérdidas electorales por parte del gobierno de Obama en las elecciones de noviembre de 2010, frente a lo cual un congreso más conservador súbitamente impulsaría con mejores ojos una agenda más a fin al gobierno de Martinelli. A Washington en cambio parece que la espera tiene más que ver con una mayor definición por parte de la administración Martinelli de su propio punto de equilibrio político nacional y regional, y una clarificación de sus relaciones interiores.

Sin embargo, si las filtraciones de parte de altos funcionarios del Gobierno de los EUA dejan de aparecer en un blog costarricense, para insinuarse en las páginas de los principales rotativos de Washington o Nueva York, es posible que Ricardo Martinelli pase de ser una molestia menor, a un tema estratégico en la relación de EUA con América Latina.

Como el gran tema pendiente de las políticas públicas panameñas, queda la reforma a la economía de Panamá, ya no desde el punto de vista de su sector público, sino la de su sector privado. Esto es debido a que la inclusión del país en las listas grises de la OECD<sup>33</sup> y el cumplimiento de otras normativas similares, todo esto, es quizás el aspecto más importante en que la transición de la pequeña economía panameña de un grado de desarrollo medio a un alto grado de desarrollo humano

puede obstaculizarse e interferir en las relaciones exteriores del país con los Estados Unidos y otros miembros de la OECD. Ya no serán entonces las toneladas de cocaína capturadas cotidianamente en puertos y aeropuertos panameños lo más importante para medir el grado de cooperación de Panamá contra el crimen organizado sino el número de bancos, y firmas de abogados investigadas y sancionadas por facilitar la otra parte de las operaciones del crimen organizado. Esa tarea es la más delicada que enfrenta la clase política panameña y es quizás la tarea que definirá el legado de la relación del gobierno de Ricardo Martinelli con el de Barak Obama. Salvo situaciones excepcionales o imprevisibles este es el eje temático sobre el que Washington deberá ponderar sus actuaciones frente a Panamá para ayudar a insertar la economía y sociedad del país más caribeño de Centroamérica en una economía transparente, sólida y anclada en el marco de la legalidad.

Para Washington es necesario entender el rol clave que Panamá ocupa no solo para la logística y los servicios financieros y de protección de recursos del crimen organizado internacional sino también la posibilidad de que Panamá sirva a Centroamérica y el Caribe como una plataforma de desarrollo y concertación regional. Es decir, sumarlo de la columna de deberes hacia la de haberes. Si el Departamento de Estado y la Casa Blanca ayudan a oxigenar a la sociedad política panameña en los términos de que sea dicha sociedad la que dentro de sus propios parámetros haga efectiva las reformas del sector privado y la inserción de la economía panameña en los mercados globales, ese pequeño triunfo tendrá importantes implicaciones para la región y para el futuro de la democracia y el Estado de Derecho en Panamá.

La evolución de la interrelación diplomática de ambos gobiernos será uno de los principales factores para el éxito de la agenda latinoamericana de Obama y de su impacto sobre la gobernabilidad democrática en Centroamérica y el Caribe. Nada menos y nada más se juega en esta delicada danza diplomática. El que los expertos, académicos, diplomáticos y líderes de opinión pública en ambos países se empiecen a hablar y concentrar en estos temas se convierte en una tarea prioritaria, dado que la escala de los conflictos y temas que ocupan la agenda de la política exterior de Obama son tan complejos y variados, que se puede pensar que Panamá bien puede seguir esperando, y que Martinelli se ablandará para ser factible la reforma política necesaria

para fortalecer el Estado de Derecho, la democracia, y la transparencia en la economía panameña.

7 de junio de 2010.

## NOTAS

1. González Pinilla, José y Loo Pinzón, Kemy (2009). “Opositores negocian Pacto de la Cresta”. *La Prensa*, Jueves 22 de enero de 2009 en <http://ediciones.prensa.com>
2. Los resultados de las elecciones del 3 de mayo de 2009 fueron así: total de votos 1,586,427. Ricardo Martinelli obtuvo 952,333; Balbina Herrera del PRD obtuvo 597,227; y Guillermo Endara obtuvo 36,867. Fuente: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elecciones/elecciones-2009/resultados/resultados.html>
3. Martinelli fue Director de la Caja del Seguro Social, principal institución de pensiones y de servicios médicos del Estado panameño de 1994-1996, en el Gobierno de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), y luego fue Ministro de Asuntos del Canal en el Gobierno de Mirella Moscoso de 1999-2002, cuando renunció para correr por primera vez a la Presidencia de la República.
4. Porcell Alemán, Jaime (2009). “De Ricardito a Presidente”, Panamá, Producciones e Impresiones Rive.
5. Jiménez Vélez, Ramón (2008). “Martinelli, el Chávez de la derecha”. 20 de noviembre de 2008 en [http://www.kwcontinente.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3747&Itemid=51](http://www.kwcontinente.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3747&Itemid=51)
6. Fasceto, Santiago (2009). “Ricardo Martinelli el tsunami por dentro”. 04 de mayo de 2009 en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/05/04/hoy/especial/1728394.asp>
7. Sala, William (2009). “Despiden a 25 agentes de la DIJ por protestar”. La DIJ es la unidad investigativa de la Policía Nacional, conformada predominantemente por personal técnico capacitado por entre otras organizaciones, la INTERPOL y la DEA. 20 de agosto de 2009

- en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/08/20/hoy/panorama/1893709.asp>
8. Palm, Mónica “¿Encargado o suplente?”. 30 de enero de 2010 en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2010/01/30/hoy/panorama/2078908.asp>
  9. “Denuncian presencia de soldados estadounidenses en Panamá”. Radio Panamá Mayo 24 de 2010 en <http://www.radiopanama.com.pa/nota.aspx?id=1302712>
  10. US Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs Drug and Chemical Control. (2010) International Narcotics Control Strategy Report, Volume I. Washington, DC.
  11. Porcell Alemán, Jaime. Op. cit.
  12. Ley 37, de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”, fue suspendida hasta el 30 de junio del 2014, por medio de la Ley 77 de 27 de noviembre del 2009, publicada en la Gaceta Oficial 26,421-A del 4 de diciembre de 2009.
  13. Ver Decreto Ejecutivo 123 del 14 de agosto de 2009
  14. Ley 14 del 13 de abril de 2010 “Que dicta medidas sobre el certificado de información de antecedentes personales, reforma el Código Electoral y adicional un artículo al Código Penal. (Record Político, Revocatoria de Mandato y Manifestaciones o Cierres de Calles”, publicada en la Gaceta Oficial Gaceta Oficial: 26510-C el 13 de abril de 2010.
  15. El Tapón del Darién es técnicamente conocido como el Parque Nacional Darién. Este bosque tropical se localiza al oriente del país, limítrofe con la República de Colombia, tiene una extensión de 579,000 hectáreas, siendo el área natural protegida más grande de América Central y el Caribe”. Contraloría General de la República (2008), [Panamá en Cifras 2003-2007](#). Ciudad de Panamá.
  16. Rodríguez, Isidro. “Minería va de salida en Costa Rica”. 22 de abril de 2010 en (<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2010/04/22/hoy/panorama/2164358.asp>)
  17. Mizrachi Angel, Flor. “La justicia de Francia tiene su buena fama” entrevista a John Maisto. 2 de 2010 en <http://especial.prensa.com/extradicion-noriega/2010/05/02/la-justicia-de-francia-tiene-su-buena-fama/>

18. *Ibib.*
19. Entrevista del Presidente Ricardo Martinelli con Alberto Padilla de CNN en español —7 de abril de 2010 en <http://edition.cnn.com/video/#/video/spanish/2010/04/07/WEBpanama.cnn> — y en [http://www.pa-digital.com.pa/periodico/edicion-actual/hoy-interna.php?story\\_id=906913#axzz0qE6l2Jev](http://www.pa-digital.com.pa/periodico/edicion-actual/hoy-interna.php?story_id=906913#axzz0qE6l2Jev)
20. Salazar, Carlos. “Estados Unidos baja nivel a relación con gobierno de Martinelli”. 7 de mayo de 2010 en <http://elpais.cr/articulos.php?id=23682>
21. McCullough, David (1977). *The Path Between the Seas*. Nueva York, Simon & Schuster.
22. Castro, Guillermo (2009). *El agua entre los mares*. Panamá. Fundación Ciudad del Saber.
23. Jaramillo Arcia, Ohigginis. “El narcotráfico mina democracia regional”. 8 de junio de 2010 en <http://www.prensa.com/hoy/panorama/2122803.asp>
24. Mendoza, Eduardo. “Firmarán convenio para establecer bases navales”. 27 de septiembre de 2009 en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/09/27/hoy/panorama/1938729.asp> En la foto que acompaña el reportaje se puede observar a la bandera panameña colocada incorrectamente para la foto protocolar del evento.
25. Martínez, Ángel Ricardo. “Acuerdo no llenó expectativas”. 19 de diciembre de 2009 en [laestrella.com.pa](http://laestrella.com.pa)
26. Salazar, Carlos, Ob. Cit.
27. Fleisher, Malkah. “Visiting Panamanian President Heaps Praise on Israel”. 02 de marzo de 2010 en <http://www.israelnationalnews.com/News/news.aspx/136295>
28. González, María de la Luz. “Beltrán Leyva usaban primo de presidente panameño”. Martes de 16 de febrero de 2010 en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/659159.html>
29. Ditcher & Neira, Encuestas de Opinión — mayo de 2010 en [http://190.34.142.162/opinion/DN\\_20100501.pdf](http://190.34.142.162/opinion/DN_20100501.pdf)
30. Ver supra cita xix.
31. US Agency of International Development. 07 de enero de 2010. “Pa-

nama Country Profile” en [http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/country/panama/](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/panama/)

32. Matson, Sean y Bases, Daniel. “Panama wins second investment grade rating on its debt”. 25 de mayo de 2010 en <http://www.reuters.com/article/idUSN2514538120100526>
33. La lista gris hace alusión a los países que han reconocido la necesidad de cooperar en el combate al lavado de dinero y la evasión fiscal, pero que todavía no han implementado significativamente estas políticas. OECD. “A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed tax standard”. 3 de junio de 2010 en <http://www.oecd.org/dataoecd/50/0/43606256.pdf>

## RESUMEN

### Panamá en tiempos de Obama

Panamá en tiempos de Obama es un análisis de las tendencias en las relaciones políticas entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá durante el primer año de dos nuevos gobiernos: el de Barak Obama en EUA, y el de Ricardo Martinelli en Panamá.

El análisis reseña el presente distanciamiento ideológico entre Washington y Panamá, dado que Martinelli en su primer año de gobierno ha desmantelado importantes componentes de los pactos sociales, políticos, económicos e institucionales que los últimos veinte años le dieron a Panamá estabilidad, alternancia en el poder y altas tasas de crecimiento económico, mientras que la reforma del sector privado panameño esencial para neutralizar el lavado de dinero y la evasión fiscal internacional sigue postergado.

## ABSTRACT

### Panama in the Obama Era

“Panama in the Obama Era” explores the trends in United States-Panama Republic political relations during the first year of two new Administrations: Barack Obama’s in the US and Ricardo Martinelli’s

in Panama. The article briefly describes how Washington and Panama have grown apart ideologically, as a result of the fact that Martinelli, during his first year in office, dismantled important components of the social, political, economic and institutional pacts that had provided Panama with stability, political power alternation and high economic growth rates during the past twenty years, while the Panamanian private sector reform, which is essential to neutralize money laundering and international tax evasion, is still postponed.

#### SUMMARIO

#### **Panamá em Tempos de Obama**

Este artigo é uma análise das tendências nas relações políticas entre os Estados Unidos da América e a República do Panamá durante o primeiro ano de dois novos governos: o de Barak Obama, nos Estados Unidos, e o de Ricardo Martinelli, no Panamá. A análise aborda o presente distanciamento ideológico entre Washington e Panamá, dado que Martinelli, em seu primeiro ano de governo, desmantelou componentes importantes dos pactos sociais, políticos, econômicos e institucionais que nos últimos 20 anos haviam dado ao país estabilidade, alternância no poder e elevados índices de crescimento econômico. Enquanto isso, a reforma do setor privado panamenho, fundamental para neutralizar a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal internacional, continua postergada.

## Honduras, statu quo

COYUNTURA: **Vladimir M. Davydov**. Rusia en América Latina (y viceversa). **Luis Rolando Durán Vargas**. Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado

APORTES. **Ernesto Aldo Isuani**. La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas.

TEMA CENTRAL. **Álvaro Cáliz**. Honduras: de la crisis política al surgimiento de un nuevo actor social. **Edelberto Torres Rivas**. Las democracias malas de centroamérica. Para entender lo de Honduras, una introducción a Centroamérica. **José Miguel Cruz**. Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del golpe en Honduras. **Carlos A. Romero**. Las secuelas regionales de la crisis de Honduras. **Manuel Rojas Bolaños**. Centroamérica: ¿anomalías o realidades? **Pedro Páramo**. Honduras y la mala hora de América Latina. **José Antonio Sanañaja**. Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras **Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint**. La cuestión militar. El golpe de Estado en Honduras como desafío a la democracia y al sistema interamericano **Wolf Grabendorff**. Brasil: de coloso regional a potencia global.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>;  
<distribucion@nuso.org>

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

**227**

**Movimientos sociales,  
sociedad civil y democracia.**



# Obama y el derecho internacional

Ricardo Arredondo

## Introducción

Andrés Serbin abría el número anterior de esta Revista señalando que “la elección de Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos despertó amplias expectativas tanto entre los países del hemisferio como a nivel global, en particular en función de los cambios en la política exterior estadounidense”<sup>1</sup>.

Esas expectativas tomaban como punto de partida la política exterior de la Administración Bush que precedió a Obama y que mostró una tendencia hacia el empleo de mecanismos unilaterales para enfrentar los desafíos que le planteaba el escenario internacional, aunque “ya antes del 11-S la política exterior de los Estados Unidos ofrecía signos de unilateralismo”<sup>2</sup>.

El objetivo de este trabajo es analizar aquellos patrones de cambio y continuidad en la política exterior de los Estados Unidos particularmente vinculados con el derecho internacional, en general, y el uso de la fuerza y la responsabilidad de proteger en particular. Con ese objetivo, se analiza brevemente la política exterior del Gobierno de George W. Bush, para después considerar la de Obama y poder extraer algunas conclusiones que nos permitan desentrañar hasta dónde podemos esperar cambios sustanciales en la política exterior de la actual Administración.

### **La política exterior del Gobierno de George W. Bush**

Bush procuró la implantación de un nuevo orden mundial, acusadamente hegemónico, que giraba en torno a su propia seguridad y se basaba en la supremacía militar de los Estados Unidos y su disposición a utilizar la fuerza<sup>3</sup>. Esta actitud contribuyó a profundizar el internacionalismo distintivamente estadounidense y la particular percepción que los Estados Unidos tienen respecto del derecho internacional, lo que se evidenció en numerosos asuntos tales como la creación de un escudo misilístico; la negativa a suscribir el tratado de prohibición total de ensayos nucleares, el protocolo para la verificación de la convención sobre prohibición de armas biológicas, la Convención que prohíbe las minas antipersonales, los protocolos que proscriben la pena de muerte; entre otros temas, que aislaron a los Estados Unidos del resto del mundo. Ejemplo palmario de esta actitud renuente frente a esquemas multilaterales es la posición adoptada por Bush frente al Protocolo de Kyoto en materia medio ambiental y el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), que habían sido suscriptos por Clinton pero que Bush no ratificó. Además, en el caso de la CPI, Bush llevó adelante una política activa que procuraba la suscripción de tratados bilaterales con países que habían firmado el Estatuto de Roma, con el objeto de impedir que la jurisdicción de la Corte pudiera hacerse efectiva sobre ciudadanos norteamericanos.

Con posterioridad a su reelección, el Gobierno de George W. Bush imprimió algunos cambios a su política exterior. Si bien en la conmoción posterior al 11-S se empezó por dar una respuesta militar y policial, posteriormente, principalmente a la luz de las consecuencias de los

conflictos en Irak y Afganistán, se reconoció parcialmente que, para abordar las causas fundamentales del terrorismo, era preciso utilizar más y durante más tiempo el *soft power*, es decir, medios económicos, políticos y culturales<sup>4</sup>. Se cambió el énfasis desde una guerra a corto plazo contra el *terrorismo* a una guerra a largo plazo contra la *tiranía*<sup>5</sup>. Este cambio de enfoque, que no excluía el uso de la fuerza armada, ya había sido anticipado por Rice y reafirmado por Bush en sus discursos de toma de posesión del segundo mandato y de Estado de la Unión de 2005<sup>6</sup>. La actitud agresiva de la Administración Bush con posterioridad al 11-S y la invasión de Irak aumentaron la hostilidad internacional hacia Estados Unidos, al tiempo que la pérdida de control del Congreso en 2006 arrasó toda posibilidad de mantener la política neoconservadora.

La política exterior de George W. Bush recibió diversas críticas, entre ellas, la de que conllevaba la aplicación de un doble patrón de conducta de los Estados Unidos en su política exterior —de por sí no una novedad, al proclamar la lucha contra la tiranía por una parte, mientras paralelamente mantenía relaciones normales y amistosas con países como Pakistán y Arabia Saudita.

Las políticas exterior y de defensa de los Estados Unidos entre 2001 y 2008 sirvieron para poner en evidencia que se había extinguido *el dividendo de la paz* que siguió al hundimiento de la Unión Soviética. En el ínterin la potencia hegemónica vio empeorar su posición relativa en el mundo<sup>7</sup>, justamente como consecuencia de la implementación de esas políticas de claro desdén por el derecho internacional, por la opinión de los otros miembros de la comunidad internacional y por la convicción de que esas políticas unilaterales y agresivas eran la mejor solución para los problemas globales.

La percepción estadounidense del orden internacional a principios del siglo XXI, que tomaba como eje la “guerra contra el terrorismo” y traía aparejada una noción explícita de legitimación del uso de la fuerza armada, vulnera los principios y normas del derecho internacional vigente que rigen el sistema internacional. A su vez, esta concepción estadounidense conllevaba una noción de *intervención* que va más allá de los límites establecidos para el uso de la fuerza en el orden jurídico actual.

En síntesis, puede decirse que la Administración Bush transformó la manera en que los Estados Unidos se relacionaban con el mundo. Invasió dos países, comenzó una guerra contra el terror que no tuvo límites geográficos o temporales, impulsó el gasto militar, actuó de manera unilateral e ignoró el derecho internacional. Aunque su segundo mandato fue más pragmático que el primero —con cambios sustanciales respecto a Corea del Norte y el acercamiento con Libia— George W. Bush puso más énfasis en la fuerza militar que en las negociaciones diplomáticas y “actuó más como un vaquero que un estadista”<sup>8</sup>. Se trató de un orden intervencionista y represivo, propio de una cultura *de fuerza*<sup>9</sup>.

## La política exterior de Barack Obama

La política exterior de Barack Obama muestra elementos de cambio y continuidad respecto las políticas implementadas por George W. Bush en su segundo mandato. Entre los elementos de cambio puede señalarse que el nuevo presidente ha adoptado una agenda que busca la reducción de los arsenales nucleares<sup>10</sup>, ha modificado las políticas de lucha contra el terrorismo, ha anunciado la retirada de tropas de Irak, muestra una mejor aproximación a las negociaciones sobre cambio climático, ha buscado —hasta ahora ineficazmente— recuperar el protagonismo de los Estados Unidos en América Latina<sup>11</sup> y ha exhibido un claro cambio de *tono* respecto de la Administración Bush, quizás el principal elemento de transformación de su política exterior.

Barack Obama ha prometido implementar una política exterior diferente: más diplomática, más modesta y más acorde con las instituciones internacionales y el derecho internacional. Sin embargo, también ha exhibido elementos de continuidad como el envío de un mayor número de tropas a Afganistán<sup>12</sup> y un aumento del 4% del presupuesto del Pentágono<sup>13</sup>. Los Estados Unidos continúan utilizando el terrorismo como justificación para el mantenimiento de una red de bases militares en todo el mundo, un cúmulo de alianzas sostenidas por un alto nivel de asistencia militar y un conjunto de las relaciones estratégicas con gobiernos cuestionables.

En su primer viaje a Europa, el Vicepresidente Joseph R. Biden prometió a los aliados europeos una “nueva era de cooperación”<sup>14</sup>. Pero

también advirtió que los Estados Unidos “trabajarán en una asociación cada vez que podemos y solos cuando sea necesario”. Esta frase trajo claras reminiscencias al compromiso de la Administración Clinton con el “multilateralismo cuando podemos y unilateralismo cuando debemos”<sup>15</sup>. En otras palabras, parece que la Administración Obama continuará actuando de manera unilateral en los casos en que no le resulte posible obtener apoyo internacional.

En materia de derechos humanos, el cierre de Guantánamo fue una medida positiva. Por otra parte, si bien la Administración Obama ha apoyado la acusación del Presidente de Sudán, Omar Al Bashir, en la Corte Penal Internacional por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra<sup>16</sup>, los Estados Unidos continúan sin adherir al Estatuto de Roma, un movimiento que le daría la oportunidad de participar y fortalecer esta importante Corte.

La Administración Obama condenó el golpe de Estado en Madagascar. También ha apoyado la solicitud de la Unión Africana de imposición de sanciones a los líderes del golpe en Mauritania<sup>17</sup>. Durante su visita a Moscú, en un intento por reconciliar dos conceptos que muchos estiman antagónicos, el presidente estadounidense habló de la necesidad de establecer “un sistema internacional que proteja la soberanía y los derechos humanos”<sup>18</sup>. Durante su primera visita a África, Obama reiteró conceptos vertidos en Moscú poniendo de relieve que los Estados Unidos favorecen un sistema internacional donde los derechos humanos sean respetados y se condene las violaciones de esos derechos. Ello debe incluir un compromiso de apoyar a quienes trabajan para que los conflictos se resuelvan de forma pacífica, pero en caso de que esto no resulte posible, se detenga y sancione a quienes violan los derechos humanos y se preste asistencia a las víctimas de los conflictos<sup>19</sup>.

Obama ha manifestado que los Estados Unidos deben confiar más en su poder de influencia y en las negociaciones diplomáticas que en su fuerza militar, aunque no descarta la utilización de esta última. En la jerga de la nueva Administración estadounidense hay que comprometer (*engage*) a los adversarios, sea que se trate de Irán, la Venezuela de Chávez o Corea del Norte, apelando a la razón y a sus intereses. De ello, podría afirmarse que los Estados Unidos son un imperio que se niega a aceptar las consecuencias de serlo<sup>20</sup> y prefiere seguir creyendo que el orden internacional se basa en el poder de las

ideas y el desarrollo natural del progreso humano. Con ocasión de la cumbre de la OTAN (2009), Obama pudo percibir que sus aliados en dicha Organización estaban poco dispuestos a acompañar a los Estados Unidos cuando se trate de utilizar la fuerza en determinados contextos (v.g. Afganistán).

La disminución de la hegemonía estadounidense va a venir acompañada de numerosos conflictos, aunque está claro que los Estados Unidos no puede seguir imponiendo unilateralmente sus soluciones porque ni tiene los medios necesarios ni cuenta con el respaldo mayoritario de su propia opinión pública<sup>21</sup>. En este contexto, resulta sorprendente que el Secretario de Defensa haya admitido que los Estados Unidos carecen de un plan para hacer frente al programa de desarrollo nuclear iraní<sup>22</sup>, lo que ha sido aprovechado los viejos halcones de la Administración Bush para insistir en las *soluciones militares*<sup>23</sup>.

Al declive de la hegemonía internacional de Estados Unidos hay que sumar ahora la quiebra de su sistema financiero, que trajo aparejada la del sistema capitalista o, como lo formulan algunos, del modelo de sociedad que, nacido en Occidente, se ha adoptado en muchas otras latitudes. Todo ello lleva a presumir que el nuevo escenario internacional encontrará una única superpotencia en el plano militar pero con una mayor predisposición a utilizar los mecanismos multilaterales a su alcance, como por ejemplo el Consejo de Seguridad, aunque dispuesta a recurrir a *medidas alternativas*, incluido el uso de la fuerza, cuando resulte necesario.

Paralelamente, asistimos a un gradual crecimiento del protagonismo de otros actores internacionales, como Brasil, India, China y el resurgimiento de Rusia, que se presentan como fuerzas de equilibrio frente a la hegemonía estadounidense. Ello nos sitúa ante un escenario internacional diferente del que predominó desde comienzos del siglo XXI. En la actualidad, los desafíos a la seguridad operan en un nuevo contexto *uni-multipolar*<sup>24</sup>. Se trata de un escenario en el que el orden internacional no es exclusivamente unipolar porque, aunque el *hegemón* en materia militar, necesita la cooperación militar, económica y política de otros Estados. Requiere de la legitimidad que sólo puede brindarle el multilateralismo para mantener el orden internacional. En ese sentido, “el caso de Irak es un ejemplo paradigmático de las capacidades y también de los límites del unilateralismo norteamericano”<sup>25</sup>.

## Obama y el uso de la fuerza

La posición de los Estados Unidos en lo que se refiere a los criterios para el uso de la fuerza no parece haber cambiado en el Gobierno de Obama, ya que tanto él<sup>26</sup> como Hillary Clinton<sup>27</sup> no sólo no se oponen a la utilización de la fuerza, sino que han manifestado su voluntad de hacer uso de ella, incluso de forma unilateral, en caso de que lo consideren necesario<sup>28</sup>. En ese sentido, se cuidaron de señalar que la política exterior estadounidense debe basarse en una combinación de los principios y el pragmatismo y no en una rígida ideología.

La utilización de un *poder inteligente*<sup>29</sup> pretende introducir un matiz diferencial y novedoso entre las tradicionales nociones de *poder duro* y *poder blando*, lo que incluye una amplia gama de herramientas, tales como las diplomáticas, económicas, militares, políticas, legales y culturales. Ese poder inteligente se traduciría en la necesidad de construir un mundo con más socios y menos adversarios, ya que los Estados Unidos no pueden resolver por sí solos los problemas globales, aunque consideran que el resto del mundo tampoco puede solucionarlos sin los Estados Unidos<sup>30</sup>.

Esta visión fue desarrollada por el Presidente Obama con ocasión de la recepción del Premio Nobel de la Paz (2009). En dicha oportunidad, Obama expuso su visión sobre el uso de la fuerza, para lo cual se remontó a “la noción de guerra justa y los imperativos de una paz justa”. En la concepción de Obama, bastante realista por cierto, es ilusorio pensar que se podrá erradicar definitivamente el conflicto violento. Por lo tanto, observa que “habrá ocasiones en las que las naciones, actuando individual o conjuntamente, concluirán que el uso de la fuerza no sólo es necesario sino también justificado moralmente”. Un argumento difícil de rebatir. El problema viene cuando señala que “todos los países, tanto fuertes como débiles, deben cumplir con estándares que rigen el uso de fuerza” para, a continuación, añadir “Yo, como cualquier jefe de Estado, me reservo el derecho de actuar unilateralmente si es necesario para defender a mi país”. Es ahí cuando el discurso estadounidense, coherente y sistemático a lo largo de la historia, choca con el derecho internacional vigente que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza de manera unilateral, con excepción de la legítima defensa. Obama se manifiesta partidario de “cumplir con estándares internacionales... particularmente... cuando el propósito de la acción militar se extien-

de más allá de la defensa propia o la defensa de una nación contra un agresor”<sup>31</sup>, es decir, en supuestos que van más allá de la legítima defensa individual o colectiva y, por ende, expresamente prohibidos por el ordenamiento jurídico internacional.

La visión de Obama no es precisamente novedosa, ya que se encadena en la posición mantenida por los Estados Unidos a lo largo del siglo XX<sup>32</sup>.

### Obama y la responsabilidad de proteger

Refiriéndose indirectamente a los casos contemplados en el principio de la responsabilidad de proteger, Obama planteó el interrogante “sobre cómo evitar la matanza de civiles por su propio gobierno”, para responder que, a su juicio, se puede justificar la fuerza por motivos humanitarios

“La inacción carcome nuestra conciencia y puede resultar en una intervención posterior más costosa”...

“Cuando hay genocidio en Darfur; violaciones sistemáticas en el Congo, o represión en Birmania, deben haber consecuencias. Sí, habrá acercamiento; sí, habrá diplomacia —pero tienen que haber consecuencias cuando esas cosas fallen. Y mientras más unidos estemos, menores las probabilidades de que nos veamos forzados a escoger entre la intervención armada y la complicidad con la opresión”<sup>33</sup>.

Obama sostuvo que “la promoción de los derechos humanos no puede limitarse a la exhortación”, ya que “las sanciones sin esfuerzos de alcance —y la condena sin discusión— pueden mantener un *status quo* agobiante.”

Aún cuando la aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger y la utilización de la fuerza de acuerdo al marco establecido por el derecho internacional vigente son todavía motivo de debate, no puede dejar de señalarse que la Administración Obama ha adoptado algunas decisiones significativas en materia de derechos humanos, al ordenar

el cierre de la prisión en la base militar de Guantánamo<sup>34</sup> y tomar otras medidas para evitar que se torture a detenidos. Obama firmó en total tres órdenes ejecutivas y un memorándum presidencial<sup>35</sup>. La primera orden ordena el cierre de la prisión de Guantánamo antes de un año y establece un proceso para decidir qué hacer con los prisioneros<sup>36</sup>. La segunda orden determina la creación de un grupo de trabajo copresidido por los Secretarios de Justicia y Defensa, cuya misión será establecer la política a seguir cuando eventualmente surjan casos similares en el futuro<sup>37</sup>. La tercera, referente a los métodos de interrogación, revoca las órdenes y opiniones legales de la Administración Bush al respecto, establece las normas de funcionamiento para la Cruz Roja y la CIA y además crea otro grupo de trabajo para revisar las normas militares para interrogatorios y transferencia de prisioneros a otros países<sup>38</sup>. En particular, esta última orden ejecutiva revoca específicamente la firmada por Bush en la que se reinterpreta el Artículo 3 de las Convenciones de Ginebra y prohíbe que se siga cualquier orden o interpretación legal emitida por el Departamento de Justicia o cualquier otra agencia gubernamental a partir del 11 de septiembre de 2001<sup>39</sup>.

El Consejero Legal del Departamento de Estado de la Administración Obama ha admitido que existe más continuidad que cambio en la política exterior de los Estados Unidos. A su juicio, la diferencia entre la Administración Obama y su antecesora radicaría en una cuestión de *aproximación* al derecho internacional, que él caracteriza como una emergente *Doctrina Obama-Clinton*, articulada en base a cuatro compromisos: a) una actuación internacional basada en principios; b) la utilización de la diplomacia como un elemento esencial del *poder inteligente*; c) un multilateralismo estratégico; y d) la noción de que preservar los valores estadounidenses hace más fuerte y más seguro a los Estados Unidos, lo que se logra cumpliendo tanto las normas del derecho interno como del Derecho Internacional y aplicando patrones de conducta universales y no dobles raseros<sup>40</sup>.

Asimismo, Obama ha brindado algunas orientaciones de lo que él presume es la responsabilidad de proteger. Señaló que existe la necesidad de reconciliar el respeto por la soberanía de los Estados con la “responsabilidad de intervenir” en aquellas situaciones en que los Gobiernos “están oprimiendo a sus pueblos”. Si bien el Presidente estadounidense puso de relieve que los Estados Unidos no están favor

de que “las naciones más fuertes intimiden a las naciones más débiles” y remarcó su convicción acerca de los conflictos deben solucionarse “a través de la diplomacia y por conducto de organizaciones internacionales”, utilizando el derecho internacional; se cuidó de afirmar que la “responsabilidad de intervenir” no es un principio jurídico, manifestando que se trata de *imperativo moral* y que no cree “que haya una fórmula clara” al respecto. En ese sentido, en situaciones excepcionales, como el genocidio en Ruanda, existe la “responsabilidad de intervenir”, aunque “el umbral en el cual la intervención internacional es apropiada tiene que ser muy alto”. Finalmente, señaló que, más que hablar de casos hipotéticos, su Gobierno planea abordar esta cuestión caso por caso<sup>41</sup>.

Quizás la visión más fundamentada de los Estados Unidos sobre la responsabilidad de proteger fue expresada por Susan Rice, Representante Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, quien puso de manifiesto la necesidad de clarificar el concepto, evitar las confrontaciones Norte-Sur o Este-Oeste, trabajar de manera preventiva, recurrir a la fuerza sólo en contadas ocasiones y como último recurso; señaló los potenciales obstáculos para la aplicación de la noción y subrayó el apoyo de su país a la responsabilidad de proteger<sup>42</sup>.

Durante el Diálogo Temático sobre la responsabilidad de proteger, llevado a cabo en la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales de julio de 2009, la delegación estadounidense expresó la determinación del Gobierno de su país para trabajar en conjunto con la comunidad internacional para prevenir y detener las atrocidades en masa. Asimismo, puso de relieve que la noción representa un importante progreso, fundado jurídicamente en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, que los Estados Unidos apoyan. Al subrayar que el mayor obstáculo para una acción rápida ante una crisis humanitaria súbita es la falta de voluntad política, Estados Unidos expresó que, cuando la prevención fracasa y un Estado manifiestamente no cumple con sus obligaciones, se debe estar preparado para considerar una gama más amplia de medidas colectivas que sólo en raras ocasiones, y en casos extremos, incluye el uso de la fuerza<sup>43</sup>.

## Conclusiones

El análisis de los discursos de la Administración Obama muestra tanto elementos de cambio como fuertes elementos de continuidad, particularmente en aquellos aspectos referidos al uso de la fuerza. La aproximación al derecho internacional muestra una renovada voluntad de trabajar multilateralmente para la solución de diversos temas de la agenda internacional, aunque cuando se trate de una cuestión que atañe directamente al interés nacional estadounidense, hay que tener en claro que los Estados Unidos harán prevalecer su posición, como lo ha hecho a lo largo de la historia. Todavía resuenan las palabras de Dean Acheson cuando afirmaba que el derecho internacional no está para tratar aquellas cuestiones que se refieren al poder soberano<sup>44</sup>.

Entre los diversos factores que confluirán al momento de una toma de posición efectiva por parte de los Estados Unidos, un elemento no menor a considerar será la capacidad económica para implementar una operación de naturaleza militar dirigida a prevenir o poner fin a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario, así como la voluntad política para hacerlo. El impacto de la crisis económica y financiera global, sumado a los ingentes recursos que demanda la participación de los Estados Unidos en Afganistán e Irak y otros puntos calientes del planeta, ponen en duda —la existencia de esa capacidad. Como sostiene Paul Kennedy “no hay que esperar que vaya a aumentar nuestra capacidad de intervenir en el exterior de modo decisivo y sostenido. [...] Este país tiene enormes ventajas relativas sobre otros [...]. Esas ventajas se han visto empañadas por casi una década de irresponsabilidad política en Washington; codicia en Wall Street y otros centros financieros; y excesivas aventuras militares en el exterior”<sup>45</sup>.

Esperemos también que los Estados Unidos hayan aprendido de sus propios errores y no los repitan. Nuestras expectativas deberían ser mesuradas.

## NOTAS

1. Serbin, Andrés (2009). “Mensaje del director”. *Pensamiento Propio* 30 (2), p. 7.

2. Remiro Brotóns, Antonio (2003). “Nuevo Orden o Derecho Internacional”. 132 *Claves de Razón Práctica*, p. 5 y nota 10.
3. *Ibidem*.
4. Durante su primera gira europea, la Secretario de Estado Condoleezza Rice manifestó que “todavía más importante que el poder militar y, desde luego el económico, es el poder de las ideas” Discurso pronunciado en el Institut d’Etudes Politiques -Sciences Po-. Paris, 8 de febrero de 2005. Disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A7965-2005Feb8.html> (accedido 05-05-10).
5. Garton Ash, Timothy (2005). “Con Doleezza. El nuevo rostro de la diplomacia estadounidense”. *El País*, Domingo, 13 de febrero, p. 10.
6. Disponible en <http://spanish.state.gov/ti/ds/41526.htm> (accedido 27-01-07).
7. Aramberri, Julio (2009). “El imperio deudor”. 150 *Revista de Libros*. Madrid: Fundación Caja Madrid, junio de 2009. Disponible en [http://www.revistadelibros.com/articulo\\_completo.php?art=4359#nlink1](http://www.revistadelibros.com/articulo_completo.php?art=4359#nlink1) (accedido 05-05-10).
8. Hartman, Chester y Feffer, John (eds.) (2009). *Thirsting for change. Obama’s First 100 Days*. Washington, DC: Institute for Policy Studies, p. 43. Disponible en <http://www.ips-dc.org/files/408/Final-100%20Days%20Report.pdf> (accedido 05-05-10).
9. Kohen, Marcelo (2001). “Manifeste pour le Droit International du XXIe Siècle”, en Boisson de Chazournes, Laurence y Gowlland-Debbas, Vera (eds.). *The International System in Quest of Equity and Universality. Liber Amicorum Georges Abi-Saab*. The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff, p. 130-131.
10. La firma de un nuevo tratado START con Rusia el 8 de abril de 2010 y la Cumbre de Seguridad Nuclear, que tuvo lugar en Washington el 12 y 13 de abril de 2010, son pasos positivos en ese sentido y representan el compromiso de las naciones en combatir el terrorismo nuclear.
11. Ver Hernández Martínez, Jorge (2009). “Los Estados Unidos, la política hacia Cuba y el entorno hemisférico: Procesos, contextos y perspectivas”. *Pensamiento Propio* 30(2): 181-206.
12. Antes de que se hubieran completado los exámenes de revisión de políticas y se hubiera desarrollado una estrategia, Obama ordenó

- el envío de 17.000 tropas más a Afganistán. Cuando la revisión se completó, se anunció una política que carece de fases, plazos, costes o estrategias de salida. Peor aún, el plan esbozado sigue las mismas orientaciones de la fallida política en Irak.
13. Los Estados Unidos están gastando actualmente más de \$ 700 mil millones al año en el sector militar, que es aproximadamente lo mismo que ha destinado al conjunto de medidas de estímulo económico para enfrentar la crisis financiera internacional.
  14. Biden, Joseph R. (2009). Discurso en la 45th Munich Security Conference. 7 de febrero. Disponible en [http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu\\_2009=&menu\\_konferenzen=&sprache=en&id=238&](http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=238&) (accedido 05-05-10).
  15. En palabras de la entonces Secretaria de Estado, Madelaine Albright, “las decisiones tienen que estar basadas en factores tales como la importancia de nuestros intereses, las probabilidades de éxito, la voluntad de otros para compartir responsabilidades, el grado de apoyo popular las consecuencias de la inacción. Hay que utilizar selectivamente la fuerza militar, a veces de manera limitada y otras con menos restricciones”. Albright, Madelaine (2004). *Memorias*. Madrid: Editorial Planeta, junio de 2004, p. 599.
  16. El 14 de julio de 2008, el fiscal del Corte Penal Internacional (CPI), Luis Moreno Campo, solicitó una orden de detención contra el Presidente sudanés, Omar Hasan Ahmad Al-Bashir, sobre la base de que “existen indicios razonables para creer que (Al-Bashir) tiene responsabilidad penal por el crimen de genocidio de acuerdo al Art. 6 (a) del Estatuto de Roma...”, por crímenes de guerra y de lesa humanidad en relación al conflicto de Darfur. Posteriormente, la Sala de Cuestiones Preliminares modificó la orden de detención, eliminando el cargo por genocidio y manteniendo los cargos por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. CPI. Sala de Cuestiones Preliminares. Resolución de fecha 4 de marzo de 2009. Doc. N°: ICC-02/05-01/09. Disponible en <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc644487.pdf> (accedido 05-05-10).
  17. Este es un cambio respecto de la Administración Bush, donde los intereses estadounidenses en petróleo y otros recursos estratégicos llevaron a menudo al Gobierno a entrar en tratativas con gobiernos no democráticos.

18. White House (2009). *Remarks by the President at the New Economic School Graduation*. Gostinny Dvor, Moscú, 7 de julio. Disponible en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-The-President-At-The-New-Economic-School-Graduation/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-The-President-At-The-New-Economic-School-Graduation/) (accedido 05-05-10).
19. White House. *Remarks by the President to the Ghanaian Parliament*. Accra International Conference Center, Accra (Ghana), 11 de julio de 2009. Disponible en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/) (accedido 05-05-10).
20. Ferguson, Niall (2005). *Coloso. Auge y decadencia del imperio americano*, trad. de Magdalena Chocano. Madrid: Debate.
21. Véase Aramberri, Julio (2009). “El imperio deudor”. *Revista de Libros 150*. Disponible en [http://www.revistadelibros.com/articulo\\_imprimible.php?art=4359#note14](http://www.revistadelibros.com/articulo_imprimible.php?art=4359#note14) (accedido 05-05-10).
22. Sanger, David E. y Shanker, Thom (2010). “Gates Says U.S. Lacks a Policy to Thwart Iran”. *New York Times*, 18 de abril. Disponible en <http://www.nytimes.com/2010/04/18/world/middleeast/18iran.html?ref=world> (accedido 05-05-10).
23. Ver el artículo de John Bolton en el Wall Street Journal en que el que afirma las sanciones sólo le proporcionan tiempo y legitimidad al Gobierno iraní y que la única medida viable para poner fin al plan nuclear iraní es el uso de la fuerza. Bolton, John. Get Ready for a Nuclear Iran. Saudi Arabia, Egypt, Turkey and others will surely follow suit. *The Wall Street Journal*, 2 de mayo de 2010. Disponible en <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703871904575216260958684670.html> (accedido 05-05-10).
24. Batalla, Xavier (2008). “Un mundo uni-multipolar”, en García, Caterina y Rodrigo, Ángel J. (eds.) *La seguridad comprometida*. Madrid: Tecnos, p. 31 y ss.
25. Véase García Segura, Caterina y Rodrigo Hernández Ángel J. (eds.) (2004). *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*. Madrid: Tecnos.
26. Obama, Barack (2007). “Renewing American Leadership”. *Foreign Affairs* 86 (4). Disponible en <http://www.foreignaffairs>.

- [org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-american-leadership.html](http://www.foreignaffairs.org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-american-leadership.html) (accedido 05-05-10).
27. “As president, I will never hesitate to use force to protect Americans or to defend our territory and our vital interests. We cannot negotiate with individual terrorists; they must be hunted down and captured or killed. Nor can diplomacy alone stop the perpetrators of genocide and crimes against humanity in places such as Darfur. But soldiers are not the answer to every problem. Using force in lieu of diplomacy compels our young men and women in uniform to carry out missions that they may not be trained or prepared for. And it ignores the value of simply carrying a big stick, rather than using it” Rodham Clinton, Hillary. “Security and Opportunity for the Twenty-first Century”. 86 *Foreign Affairs* (2007) (6). Disponible en <http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay86601/hillary-rodham-clinton/security-and-opportunity-for-the-twenty-first-century.html> (accedido 05-05-10).
  28. Mars, A. (2008). “Fukuyama y Kagan debaten sobre la relación transatlántica”. *El País*, 15 de enero de 2008. Durante una conferencia en Barcelona, el analista estadounidense Robert Kagan sostuvo que la política exterior estadounidense, que se manifiesta a favor del uso de la fuerza en determinadas situaciones, “no cambiará” independientemente del futuro presidente, unos y otros “difieren sobre qué países hay que invadir, pero tampoco Obama se opone al uso de la fuerza”.
  29. Sobre el *smart power* puede verse Ayerbe, Luis Fernando. “*Diplomacia transformacional y poder inteligente*. Continuidades y cambios en las agendas latinoamericanas de George W. Bush y Barack Obama”. *Pensamiento Propio* 30 (2009) (2): 87-116.
  30. Hillary Clinton Nomination Hearings to Be Secretary of State. Senate Foreign Relations Committee. Washington, DC. 13 de enero de 2009. Disponible en <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm> (accedido 05-05-10).
  31. Obama, Barack H. (2009). “A Just and Lasting Peace”. Discurso pronunciado en ocasión de la entrega del Premio Nobel de la paz. Oslo, 10 de diciembre de 2009. Disponible en <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/December/20091210141913eaifas0.3752863.html> (accedido 05-05-10).
  32. Como observa Remiro Brotóns, los “Estados Unidos y sus clientes tienen derecho, se dice, a salvaguardar “su” seguridad, en su poliédrica

- expresión, recurriendo a los medios de su elección, incluido el recurso a la fuerza armada, allí donde la crean en peligro, por encima de cualquier otra consideración” Remiro Brotóns, Antonio. “Nuevo Orden o Derecho Internacional”. *Claves de Razón Práctica* 132 (2003), p. 6.
33. Obama, Barack H. “A Just and Lasting Peace”. Op. cit.
  34. La prisión en la base naval estadounidense fue establecida bajo la presidencia de George W. Bush para detenidos por la “Guerra contra el terrorismo”, pero el centro fue rápidamente objeto de acusaciones por las abusivas tácticas de interrogatorio o torturas. Unos 800 prisioneros fueron retenidos en Guantánamo. Muchos de ellos regresaron a sus países natales o a terceras naciones. Guantánamo se convirtió en un símbolo de los excesos de Bush en la “guerra contra el terrorismo” y dañó fuertemente la credibilidad de Estados Unidos en el mundo. Asimismo fue una fuente de tensión entre Washington y la Unión Europea (UE).
  35. Review of the Detention of Ali Saleh Kahlah al-Marri. Washington, 22 de enero de 2009. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/ReviewoftheDetentionofAliSalehKahlah> (accedido 05-05-10).
  36. Review And Disposition Of Individuals Detained At The Guantánamo Bay Naval Base And Closure Of Detention Facilities. Washington, 22 de enero de 2009. Disponible en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/ClosureOfGuantanamoDetentionFacilities/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/ClosureOfGuantanamoDetentionFacilities/) (accedido 05-05-10).
  37. Review of Detention Policy Options. Washington, 22 de enero de 2009. Disponible en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/ReviewofDetentionPolicyOptions/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/ReviewofDetentionPolicyOptions/) (accedido 05-05-10).
  38. Ensuring Lawful Interrogations. Washington, 22 de enero de 2009. Disponible en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/EnsuringLawfulInterrogations/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/EnsuringLawfulInterrogations/) (accedido 05-05-10).
  39. Sin embargo, por el momento Obama no eliminó las comisiones militares creadas bajo la Administración Bush para juzgar a los detenidos e incluso aseguró que no descarta su utilización.
  40. Koh, Harold Hongju (Consejero Legal, Departamento de Estado). “The Obama Administration and International Law”. Discurso pronunciado en el Annual Meeting of the American Society of In-

- ternational Law. Washington, DC, 25 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm> (accedido 05-05-10).
41. The White House. Office of the Press Secretary. "Press Conference by the President", LAquila, Italia, 10 de julio de 2009.
  42. Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative, on the UN Security Council and the Responsibility to Protect, at the International Peace Institute Vienna Seminar, 15 de junio de 2009. Disponible en <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/125977.htm> (accedido 05-05-10).
  43. Naciones Unidas. Asamblea General. Diálogo Temático de la Asamblea General sobre Responsabilidad de Proteger. Intervención de la Embajadora Rosemary A. Di Carlo, U.S. Alternate Representative for Special Political Affairs. Nueva York, 23 de julio de 2009. Disponible en <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/july/126546.htm> (accedido 05-05-10).
  44. "The power, position and prestige of the US had been challenged [Cuban Missile Crisis] by another state and the law does not deal with such questions of ultimate power—power that comes close to the source of sovereignty". Citado en Henkin, Louis (1979). *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. Columbia: University Press, p. 265-266.
  45. Kennedy, Paul (2009). "American power is on the wane", *The Wall Street Journal*, 14 de enero de 2009, p. 13. Disponible en <http://online.wsj.com/article/SB123189377673479433.html> (accedido 05-05-10).

## RESUMEN

### Obama y el derecho internacional

El objetivo de este trabajo es analizar aquellos patrones de cambio y continuidad en la política exterior de los Estados Unidos particularmente vinculados con el derecho internacional, en general, y el uso de la fuerza y la responsabilidad de proteger en particular. Con ese objetivo, se analiza brevemente la política exterior del Gobierno de George W. Bush, para después considerar la de Obama y poder extraer

algunas conclusiones que nos permitan desentrañar hasta dónde podemos esperar cambios sustanciales en la política exterior de la actual Administración.

#### ABSTRACT

#### **Obama and International Law**

The purpose of this paper is to analyze change and continuity patterns in US foreign policy, especially in relation to international law in general and to the use of force and the responsibility to protect in particular. With this objective in mind, the article briefly analyzes the foreign policy of the George W. Bush Administration and then that of the Obama Administration, drawing certain conclusions that will allow us to understand to what extent we can expect material changes in the foreign policy of the current Administration.

#### SUMMARIO

#### **Obama e o Direito Internacional**

O objetivo deste trabalho é analisar os padrões de transformação e continuidade na política exterior dos Estados Unidos vinculados com o direito internacional, em geral, e o uso da força e da responsabilidade de proteger, em particular. Com este objetivo, analisa-se brevemente a política exterior do Governo de George W. Bush, para depois considerar a de Obama e extrair algumas conclusões que nos permitam desentranhar até que ponto podemos esperar mudanças substanciais na política exterior do atual governo.



# De Clinton a Obama: Políticas dos Estados Unidos para América Latina

Luis Fernando Ayerbe (Org.), *De Clinton a Obama: Políticas dos Estados Unidos para América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, 2009. 259 págs.

“De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina” foi organizado por Luis Fernando Ayerbe e publicado pela Editora UNESP em novembro de 2009. O livro nos apresenta dez artigos que têm por objetivo descrever os interesses e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina, com recorte cronológico englobando as administrações de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. As pesquisas que originaram a coletânea foram geridas no âmbito do Ins-

tituto Nacional de Estudos sobre Estados Unidos (INEU), projeto acadêmico pioneiro voltado ao aprofundamento na compreensão da realidade norte-americana.

As diversas vozes em evidência nos textos logram rico diálogo no esforço de delimitar os vetores de projeção dos Estados Unidos nos planos político, militar e econômico. Num primeiro momento, somos introduzidos às correntes de pensamento que subjazem a formulação da política externa

norte-americana, para em seguida entendermos a definição dos interesses nacionais e como estes são traduzidos pelas estratégias de segurança. Complementamente, o quarto texto traz exame focado no âmbito da Defesa, situando a atividade militar dos Estados Unidos no subcontinente.

Cabe destacar dois pontos quanto à coesão metodológica dos estudos. Primeiro, a utilização de fontes primárias, em análise de documentos no Departamento de Estado e de Defesa, permitindo rigorosa interpretação dos termos que envolvem percepção e ação dos Estados Unidos. Segundo, a preocupação com a abordagem comparativa entre as duas administrações democratas intermediadas pelo governo republicano de Bush, traçando os padrões de mudança e continuidade. Ambas as opções ficam nítidas já nesta seção inicial e passarão toda a obra, facilitando a escalada de informações e sua posterior interpretação global.

Os próximos três capítulos se debruçam, respectivamente, sobre as temáticas do comércio, energia e crime transnacional. Destaca-se o intuito, desde cedo evidente no livro, de direcionar a análise pelo prisma da segurança. Portanto, estes tópicos são considerados

enquanto ameaças ou ferramentas na consolidação da Agenda de Segurança norte-americana para a região. A escolha é representativa, pois a estratégia comercial (dentro da ótica do desenvolvimento econômico e estabilização das sociedades latino-americanas) configura importante instrumento no fortalecimento da segurança continental. Do outro lado, figuram dois fatores limitantes para o *status quo* das relações hemisféricas —a questão ambiental e energética (sobretudo devido à grande dependência de combustíveis fósseis pelo setor produtivo norte-americano), e a livre circulação de artigos ilícitos, com especial atenção para os narcóticos. Em relação a este último, desenha-se um emaranhado desafio regional, já que a região Andina é grande produtora de drogas, a América Latina toda é importante rota do tráfico e os Estados Unidos são o maior mercado consumidor.

Encontramos na seqüência os estudos de caso, com dois capítulos que discutem a relação Colômbia-Estados Unidos em perspectiva histórica, e outro que aborda a questão da Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. Na perspectiva das administrações norte-americanas analisadas no livro, esta zona de baixa governabilidade seria

particularmente alarmante por constituir abrigo viável para células terroristas, ou centro de financiamento de grupos como o Hezbollah. Em ambas as situações, ficam evidentes as mudanças de percepção e cálculo estratégico para ação advindas do impacto do 11 de setembro. A política de combate às drogas adentra o programa de Guerra ao Terror norte-americano, através da categoria terminológica do *narcoterror*, e a Tríplice Fronteira passa a figurar nos relatórios de segurança e de mandar vigilância e capacidade operacional localizada.

Ou seja, pode-se deduzir que além da transição ideológica inerente ao rodízio partidário e das elites governamentais, o desafio do terrorismo somado ao fundamentalismo islâmico desarruma os trilhos da hegemonia americana no pós Guerra Fria. A urgente necessidade de uma resposta à altura por parte do governo Bush faz com que a América Latina, região considerada como zona de influência natural e estável, passe a gerar preocupação diante do novo quadro de ameaças.

Não obstante, o que se entende a partir da obra em sua completude é que, mesmo com a alternância de poder político e o impacto da Agenda anti-terrorismo de Bush,

as continuidades superaram as rupturas. Especialmente se verificamos que a América Latina acaba se consagrando como zona de pequeno perigo e a atividade diplomática dos Estados Unidos capaz de superar os desafios correntes, integrando projetos como desenvolvimento econômico (liberalização dos mercados), consolidação democrática (eleições livres e fortalecimento da sociedade civil) e segurança.

O artigo que finaliza o livro traz um estudo confrontando o papel da América Latina nas estratégias de segurança dos Estados Unidos, União Européia e China. Após termos verificado os determinantes da atuação norte-americana no subcontinente, podemos vislumbrar qual seja a importância latino-americana nas relações internacionais de maneira ampliada, envolvendo aspectos de cooperação e economia. Constatada-se, aqui, o aprofundamento das reflexões geradas ao longo da obra, já que neste momento a relação entre Estados Unidos e América Latina é vista sobre o prisma comparado, donde se compreende que percepções e interesses são também moldados ao passo que alguns países, blocos ou a região como um todo, são cortejados para aliados estratégicos por outras potências.

A leitura agradável e rica em detalhes resulta num quadro panorâmico, mas ao mesmo tempo adensado, sobre o sistema político norte-americano, a projeção de sua Agenda de Segurança no continente e as principais ocorrências de excepcionalidades, seja o caso venezuelano em relação ao fornecimento de petróleo, seja o colombiano quanto à instabilidade local gerada pelas guerrilhas e narcotráfico. Cabe destacar, no entanto, um limite no exame conclusivo sobre as diretrizes no governo Obama. Esta questão se justifica pela impossibilidade cronológica de avaliar a infante administração que à época da conclusão do livro não completara um ano de vigência. Ainda assim, a noção de processo histórico e a consideração de tendências e linhas de pensamento (que subjazem os redutos democrata e republicano e influenciam as suas equipes de governo) permitem ao leitor visualizar o provável *modus operandi* da gestão Obama.

Desta maneira, recebemos a coleção de artigos em “De Clinton a Obama” como um projeto de esforço ímpar nos estudos brasileiros sobre os Estados Unidos. A análise conjuntural do cenário americano bastante recente possibilita a reflexão sobre os

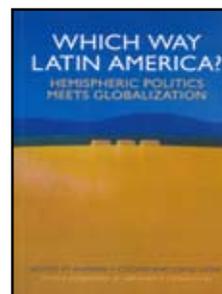
rumos das relações hemisféricas, prioridade histórica nas Agendas exteriores dos países latino-americanos, sobretudo em suas relações bi-laterais com a grande potência. O mérito do livro é justamente identificar na política norte-americana para a América Latina as linhas perenes em contraste com as nuances históricas, e conjugar a análise no plano das idéias e da materialidade, a partir de documentos, operações militares, programas de governo e quadros orçamentários, e também a partir de estudos de casos que representam desafios individuais para a segurança dos Estados Unidos.

Luiza Rodrigues Mateo



### **Which Way Latin America? Hemispheric politics meets globalization**

*Andrew f. Cooper and Jorge Heine (Eds.)*  
*Nueva York: United Nations University Press, 2009.*  
 236 p.



In this book, some of the world's leading Latin Americanists explore the ways in which the region has re-engaged globalization. What is the relationship of China and India with Latin America? Has increased international political cooperation among Latin nations changed their foreign policy towards other regions and on specific issue areas, such as election monitoring and the ongoing dilemma in Haiti? How have the different "Lefts", as exemplified by the governments of Chavez and Lula, shaped the region? What is the outlook of new entities such as UNASUR, the South American Union of Nations, and how have old entities such as the Organization of American States fared?

At a time when a new administration in the United States is shifting gears in foreign policy, and the global crisis is leading many to question the very survival of capitalism as we have known it, Latin America is especially well-positioned to make the most of this new international conjuncture.

This book provides a sharp, up-to-date analysis of the new sources of political power and allegiances in the region today.

### **Dime a quién escuchas... Think Tanks y Partidos Políticos en América Latina**

*Enrique Mendizabal y Kristen Sample (Coeditores)*  
*Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; Overseas Development Institute, 2009. 248 p.*



El Overseas Development Institute (ODI) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) reúnen en este volumen un conjunto de estudios que ayudan a comprender las características particulares de la relación histórica entre think tanks y partidos políticos en América Latina. Los autores convocados consideran que la perspectiva anglosajona no siempre incluye a la política en su definición de think tanks, hecho que ha conducido al desarrollo de prácticas de apoyo a think tanks o centros de pensamiento sin considerar el efecto que estas pueden tener sobre el sistema político en el que operan. El volumen también busca ofrecer recomendaciones para fortalecer la relación entre el conocimiento y la política y con ello, a las democracias y al desarrollo sostenible en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, países comprendidos en el análisis.

### **La gota de la vida: "Hacia una gestión sustentable y democrática del agua"**

*México: Fundación Heinrich Boll, Oficina Regional para CA, México y Cuba, 2006. 400 p.*



"En el presente libro, encontrarán 28 artículos que abordan 3 aspectos principales: El derecho humano al agua; el agua y los grandes desafíos hacia el desarrollo sustentable; y agua y la construcción de ciudadanía. En cuanto al reconocimiento legal del derecho al agua —el cual destaca el perfil político del acceso al agua— se ofrece un marco conceptual que permite identificar a los gobiernos nacionales y a la comunidad internacional como responsables de garantizar su abastecimiento. Con el abordaje de sustentabilidad, se parte de la convicción de que hemos heredado el agua y otros comunes naturales

de nuestros antepasados y que nos toca conservarlos para el futuro, en este sentido, resulta no solamente necesario sino un imperativo ético ante las generaciones venideras, diferenciar los usos del agua y crear reglas para el acceso equitativo así como también para el manejo sustentable de este recurso. ¿Qué tipo de regulación y control sobre el acceso a y el uso de los recursos hídricos queremos? ¿Cómo ha de estar diseñada una gestión que permita que las posibilidades de las y los ciudadanos para acceder al agua se independicen de sus condiciones económicas logrando con ello frenar la "recurrente producción de la desigualdad social que caracteriza el sistema"? Es a partir de éstas y otras preguntas que consideramos que muchos de los artículos van dirigidos directamente al corazón del debate político sobre una gestión realmente democrática, ciudadana y sustentable del agua".

### **Picnic con Hormigas**

Rodrigo Tarté

Panamá: Editorial Ciudad del Saber, 2006. 216 p.

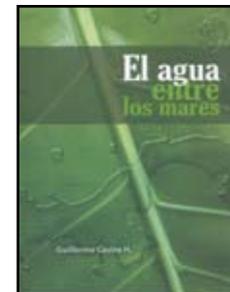


"Picnic con Hormigas es expresión del gran conocimiento y experiencia de un científico que mira al ser humano en nuestro planeta con una visión integral. A lo largo de los capítulos que conforman esta importante obra, se establece la tarea impostergable de abordar la problemática del ser humano a partir del concepto amplio de ecosistema, que pasa por los ámbitos naturales, económicos, culturales y sociales. Desde esa perspectiva nos da luces para interpretar nuestro pasado y proyectarnos al futuro con posibilidades de sostenibilidad".

### **El agua entre los mares**

Guillermo Castro H.

Bogotá: Editorial Ciudad del Saber, 2007. 197 p.



"En El agua entre los mares, Guillermo Castro plantea de una manera magistral la importancia de la historia ambiental en la formulación de estrategias de desarrollo sostenible. Para

los que desconocen o aún dudan que la crisis ambiental de hoy tiene su origen en nuestras intervenciones en los ecosistemas de ayer, este libro es una referencia obligada. Y lo hace más obligante aún para todo profesional o científico de las ciencias naturales y sociales. Y es que la visión ecológica que hoy día, como sociedad global, estamos conminados a adoptar, estaría incompleta sin el complemento de la historia ambiental, a cuyo conocimiento en el ámbito latinoamericano, Guillermo Castro ha hecho una de las más importantes y destacadas contribuciones.

Y es que el conocimiento que demandamos para inventar un futuro más sostenible para la humanidad, requerirá también de un conocimiento profundo de la forma en que las sociedades pretéritas intervinieron y transformaron la naturaleza, para bien o para mal.

No habrá excusas, entonces, para que ninguna estrategia de desarrollo sostenible carezca de los fundamentos de esta disciplina, tan necesaria y tan frecuentemente olvidada".

### **O que são Relações Internacionais**

*Gilberto Rodrigues*

*São Paulo: Brasiliense, 2009. 296 p.*

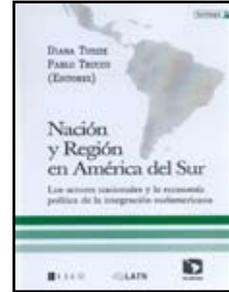


Quais são os fatos do mundo? Conflitos armados, manifestações pacíficas, uma nova descoberta da ciência, encontros de chefes de Estado e de governo, desintegração ali, integração acolá... Existe alguma área de conhecimento que se proponha a explicar as relações entre os acontecimentos que fazem o dia a dia de nosso planeta? A disciplina Relações Internacionais é uma tentativa nesse sentido. Seu estudo e sua prática podem dar pistas para compreender esse cenário e atuar nas relações que ultrapassam as fronteiras dos países.

**Nación y Región en América del Sur.  
Los actores nacionales y la economía  
política de la integración sudamericana**

*Diana Tussie y Pablo Trucco (Eds.)*

*Buenos Aires: Teseo; Flacso, LATN, 2010. 598 p.*



Este libro estudia la trama de la economía política del regionalismo y en particular los variados usos que los actores nacionales dan al regionalismo en los hechos. Procura evitar perderse en la teoría de la integración y en modelos normativos, para orientarse a desentrañar la interacción de intereses nacionales en puja. El regionalismo no es un proceso que avance en forma ordenada. No puede serlo dado que se desarrolla de manera descentralizada a partir del accionar de una multiplicidad de actores de la política, la economía y la sociedad civil. Cada uno de ellos persigue objetivos que coinciden solamente en algunas ocasiones, y cuando no lo hacen se origina una competencia que tiene lugar en diferentes ámbitos, dependiendo de los actores y las dimensiones involucradas. Del resultado de estas pujas se va derivando el desarrollo del regionalismo. Los casos que se analizan y comparan en esta obra incluyen a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

**Nicaragua y el FSLN (1979-2009).  
¿Qué queda de la revolución?**

*Salvador Martí i Puig y David Close (Eds.)*

*Barcelona: Edicions Bellaterra, 2009. 465 p.*

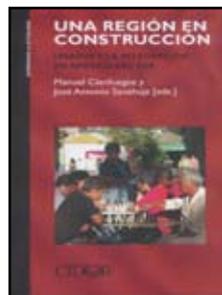


El presente libro tiene como objetivo analizar la realidad social, política y económica de Nicaragua desde la década de los setenta hasta hoy. En el período analizado este país ha experimentado uno de los itinerarios más singulares de la historia de América Latina. En poco más de tres décadas Nicaragua ha transitado por realidades políticas excepcionales: fue gobernado por un linaje de dictadores cleptómanos (desde 1936 hasta 1979), experimentó un proceso revolucionario que enfrentó una guerra patrocinada por la administración norteamericana

(1979-1990), convocó elecciones libres en 1990 cuyo desenlace fue la victoria de la formación opositora a la «vanguardia revolucionaria» y, finalmente, consolidó una democracia liberal que ha vuelto a encumbrar —después de 16 años— a la formación que lideró la insurrección de 1979. Debido a su singularidad, la política nicaragüense ha sido objeto de múltiples estudios y reflexiones. Sin embargo el presente volumen pretende realizar una reflexión diferente y novedosa: analizar las continuidades que persisten en la política de Nicaragua a pesar de las múltiples rupturas experimentadas. Para llevar a cabo este cometido se ha tomado como hilo conductor el estudio del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). A través del FSLN este libro analiza los partidos y movimientos, la cultura política, las instituciones, los procesos electorales y las políticas públicas implementadas en Nicaragua desde 1979 hasta hoy. Para ello los editores han reunido contribuciones de académicos y expertos de primer nivel con el fin de ofrecer un texto consistente y de calidad para todos aquellos que estén interesados en la política latinoamericana en general, y en la nicaragüense en particular.

### **Una Región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur**

*Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Eds.)  
Barcelona: Fundación CIDOB; 2010. 422 p.*

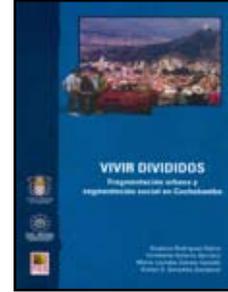


Desde los primeros años noventa, distintos estados latinoamericanos optaron por las estrategias de integración del regionalismo abierto para mejorar su inserción internacional y responder a los retos de la globalización. Veinte años después, surgen iniciativas con un enfoque distinto, como el ALBA-TCP y la UNASUR que, de manera paradójica, coexisten con grupos que parecen estancados o en crisis, como el Mercosur y la Comunidad Andina. El papel de estas iniciativas en el desarrollo, la gobernanza democrática y la cohesión social se debatió en el seminario internacional «La integración regional en América del Sur», organizado por CIDOB y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) en Barcelona los días 14 y 15 de febrero de 2008. Esta monografía recoge las ponencias más destacadas del mismo.

### **Vivir divididos. Fragmentación urbana y segmentación social en Cochabamba**

*Gustavo Ostría, Humberto Serrano, María Canedo, Evelyn Sandoval*

*La Paz: Fundación PIEB; FAM-Bolivia; Gobierno Municipal de Cochabamba, 2009. 362 p.*

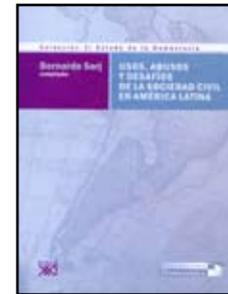


"¿Cómo vivimos hoy la ciudad? En el caso de Cochabamba, el título de esta obra sugiere la existencia de un hecho consumado: el de vivir en división en una urbe espacialmente fragmentada y socialmente segmentada. Ese fue el sentir común el 11 de enero de 2007. Sin embargo, luego de los hechos las vivencias se convierten en relatos cuya socialización se presta para la reflexión y el aprendizaje. El texto que tiene en sus manos refleja ese aprendizaje en sociedad a partir de experiencias compartidas y, como tal, propone una lectura para la transformación".

### **Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina**

*Bernardo Sorj (Comp.)*

*Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2010. 216 p.*



Desde el período de la lucha contra las dictaduras, cuando emergió en América Latina una sociedad civil que se colocaba como símbolo y trinchera de la lucha democrática, hasta los tiempos actuales, mucha cosa cambió en este amplio universo de instituciones. Si bien nunca fue homogénea ni totalmente virtuosa, era vista como tal en función del contexto político. Hoy está claro que ella se diversificó enormemente y engloba una gama muy variada de instituciones, muchas de las cuales son apéndices del estado, de partidos políticos o del sector privado. Este libro busca contribuir al análisis de la nueva configuración de la sociedad civil en América Latina y su papel en la consolidación de la democracia en la región. Para realizar esta tarea se hace necesaria una reflexión crítica sobre la sociedad civil. Crítica no en el sentido de subestimar o desvalorizar

sus realizaciones, sino de identificar sus nuevas y variadas formas de inserción en la sociedad, los problemas que ellas generan y los desafíos que colocan.

### **Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes**

*Grace Jaramillo (Comp.)*  
*Quito: Flacso Ecuador, 2009. 270p.*



Las relaciones internacionales en América Latina han girado siempre alrededor de su tensa, compleja y a veces cáustica relación con los Estados Unidos. A partir de esta constatación, los estudios de relaciones internacionales han estado signados por la agenda permanente impuesta —y a veces impuesta por invitación, como diría uno de los colaboradores de este volumen en toda la región. Las temáticas recurrentes en esta línea giran todavía en torno a seguridad y defensa, narcotráfico, comercio; pero el Congreso de FLACSO puso en evidencia que hay nuevos temas también importantes: Derechos Humanos y su ascendencia en el escenario internacional, los nuevos actores de las relaciones internacionales, la relación con la sociedad civil, el ascenso de China como nuevo socio estratégico. Pensar a la región, y desde la región en materia internacional son los mejores logros de este volumen de la colección cincuentenaria.

### **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**

*Reginaldo Mattar Nasser (Org.)*  
*San Pablo: Editora UNESP, 2009. 228 p.*



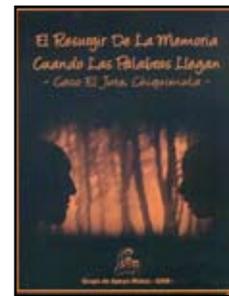
Um livro sobre segurança internacional na coletânea que o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, UNICAMP e PUC/SP promove não é fortuito. Como lembra o organizador, resulta de um seminário realizado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, congregando destacados pesquisadores do Brasil e de Portugal,

integrantes de diferentes instituições. Assim como a área de conhecimento de Relações Internacionais afirmase nos meios acadêmicos brasileiros a partir do final dos anos 70, pode-se dizer que os estudos relativos à segurança internacional desenvolvem-se mais nos anos 90 e tendem a afirmar-se como um campo refinado de pesquisa e ensino nesse início do século XXI. As agências de apoio à pesquisa os têm, em parte, estimulado, e também o Ministério da Defesa parece preocuparse com a necessidade de estender a toda sociedade, ao menos para alguns setores, os conhecimentos relativos à segurança. Trata-se de tema crescentemente importante também para o Brasil. O livro aborda questões diferentes e relevantes, sendo uma delas discutida por muitos autores: como tratar a grande expansão do tema e das ações a ele relacionadas no contexto do fim da Guerra Fria, da questão unilateralismo versus multilateralismo e, sobretudo, na perspectiva bem abordada nesse volume, das formas contraditórias como se coloca a segurança na sua relação com os direitos humanos e o maior equilíbrio internacional. Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões reflete a preocupação pelo aprofundamento intelectual, contribuindo para a afirmação dos estudos nos campos da segurança internacional, dos conflitos, da paz, da guerra e da justiça.

### **El resurgir de la memoria. Cuando las palabras llegan. El Caso El Jute Chiquimula**

*Mario Polanco*

*Guatemala: Grupo de Apoyo Mutuo, 2009. 167 p.*



El presente libro es un testimonio presentado desde quienes han sido víctimas y testigos de crímenes delezna- bles, como torturas, violaciones sexuales, secuestros y desapariciones forzadas; con un profundo deseo porque sirva para dar a conocer la verdad y evitar que la triste historia de esta comunidad se repita. Al mismo tiempo, "es el testimonio actual del espíritu de lucha, valentía y amor que estos hombres y mujeres han aprendido a transformar en su fuerza para continuar cada día con sus vidas, con las vidas nuevas que han llegado y para continuar con la lucha de exigir justicia por las atrocidades cometidas por agentes del Estado guatemalteco en contra de sus propios ciudadanos.

Aquí se recogen algunas de las historias de quienes se quedaron en la comunidad buscando a sus familiares; buscando alivio a su dolor; buscando respuestas a sus interrogantes; —buscando explicaciones a lo ocurrido. Explicaciones que hasta la fecha nadie les ha dado.

### **Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos**

*Raúl Benítez Manaut*

*México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2010. 149 p.*



El libro Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos es uno de los productos que se desprenden de una investigación desarrollada por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE). El CASEDE es una agrupación de la sociedad civil conformada por académicos, expertos gubernamentales, comunicadores y activistas de la sociedad civil, preocupados por la seguridad, la defensa y los derechos humanos.

El crimen organizado y su versión más desarrollada en el territorio mexicano, el narcotráfico, se ha vuelto la principal amenaza a la seguridad nacional. El gobierno con su máximo representante, el presidente Felipe Calderón Hinojosa, definió el enfrentamiento como una guerra, con todas las consecuencias que de ello se derivan. Igualmente, para enfrentarla, las fuerzas armadas se emplean con gran intensidad, definiéndose como las herramientas estratégicas del Estado para poder ganarla.

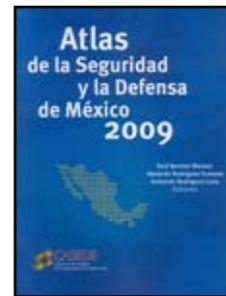
El Estado mexicano tiene fortalezas y debilidades. Existen entidades gubernamentales del sector seguridad con un elevado nivel de profesionalización y especialización entre sus integrantes, como son los propios institutos militares, algunos servicios de inteligencia (claves para este tipo de guerra), e incluso un grupo de cuerpos policíacos que han asumido con responsabilidad sus tareas. Sin embargo, éstas deben ser apoyadas con políticas preventivas que son propias de los

sectores vinculados a la impartición de educación, a la salud, al desarrollo comunitario, y por políticas sociales integrales. De igual forma, la democracia obliga a las consultas permanentes con la sociedad civil, así como al respeto a los derechos humanos, para que el combate al crimen pueda tener éxito en el largo plazo. Entre las vulnerabilidades del Estado está la más grave de ellas: se ha perdido el control en algunas ciudades y estados del país. Además, persiste la corrupción, que abre las puertas al gran negocio del narcotráfico, lavado de activos, protección de grupos de interés —que se convierten en grupos de presión política, provocando que en muchos sectores del gobierno no se logre la eficiencia en el cometido de sus obligaciones. ¿Qué factor pesa más en la llamada (o mal denominada) guerra al narcotráfico: las fortalezas o las debilidades? Ésta es la pregunta que se hacen todos los analistas, políticos, diplomáticos, los organismos internacionales, e incluso otros gobiernos interesados y preocupados en el devenir de los acontecimientos en México, principalmente el de Estados Unidos. También es una pregunta para la sociedad civil.

### **Atlas de la Seguridad y de la Defensa de México 2009**

*Raúl Benítez Manaut, Abelardo Sumano, Armando Luna (Eds.)*

*México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009. 406 p.*



El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (Casede) es una asociación independiente, que congrega a un grupo de prestigiados investigadores, académicos, así como expertos gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo fundamental que nos reúne es el de intercambiar ideas, analizar, discutir y profundizar acerca de los debates en torno a temas como seguridad, defensa, inteligencia, justicia, democracia y derechos humanos. El Colectivo además, ha puesto énfasis en el estudio de nuevos fenómenos que impactan en la seguridad, como es el caso del crimen organizado o la migración, por mencionar algunos. En este

contexto, el Casede presenta su primer trabajo editorial, el Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009.

El Atlas busca profundizar en este debate a partir de preguntas clave: ¿Cómo está estructurada conceptual, políticos sobre la seguridad nacional?, ¿Por qué no se coordinan las fuerzas de seguridad y procuración de justicia para combatir al crimen con eficacia?, ¿Qué preocupa más a la población?, ¿Va ganando el gobierno la guerra al narco?, ¿Debe participar México en esfuerzos internacionales de seguridad y defensa, y cuáles serían sus límites?, ¿Cuál es la importancia e implicaciones para México de un programa de ayuda como la Iniciativa Mérida?, ¿Cuáles son las capacidades para respetar y defender los derechos humanos en la implementación de estrategias para combatir las amenazas?, entre otras.

### **1325 mujeres tejiendo la paz**

*Madrid: Ceipaz-Fundación Cultura de Paz, 2009.  
309 p.*



Este libro quiere difundir la Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz que fue aprobada en el año 2000 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Y lo hace a partir de historias de vida de mujeres que han trabajado y trabajan por la paz. Mujeres relevantes que han buscado respuestas creativas a los problemas de violencia en el mundo, que han innovado en sus formas de trabajar, que han contribuido a configurar nuevas visiones. Su brillantez y sabiduría y su fortaleza y rebeldía ante la injusticia despiertan admiración y nos dan esperanzas en el futuro. Es un alegato por la vida, por la utopía, por crear un mundo más pacífico que movilice e impulse a la acción.

## **La difícil herencia para la construcción de un nuevo país. El Salvador 2007-2008**

*El Salvador: Fespad, 2009. 177 p.*



Desde que los Estados ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —PIDESC, adquirieron el compromiso de presentar con cierta periodicidad informes sobre la situación de esos derechos. En el caso particular de El Salvador, lo ratificó en 1979 y por ende se obligó a presentar esos informes; sin embargo, desde esa fecha hasta la actualidad el Estado salvadoreño ha sido muy irregular en el cumplimiento de esa obligación. No fue hasta mediados de la segunda década de los años noventa en que inició con la presentación, pero siempre con algunos incumplimientos formales como el desfase de la información y el atraso en la fecha de presentación. Ante esa ausencia de informes oficiales, algunas organizaciones no gubernamentales han tratado de cubrir ese vacío aportando informes situacionales, que lejos de considerar la presentación como un fin en si mismo, se ve como un esfuerzo que persigue generar valoraciones en torno a la realización, cumplimiento y niveles de goce de los Derechos Humanos.

El presente informe se enmarca en el seguimiento y análisis de la situación de los Derechos Humanos, en especial los Derechos Económicos, Sociales y Culturales —DESC, de las Políticas Públicas y del Presupuesto General de la Nación en El Salvador, durante los años 2007/2008.

# DOCUMENTOS CRIES

Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red. Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.

La intención es que el conjunto de estos aportes contribuyan a ampliar el campo de discusión y de incidencia tanto de redes y organizaciones de la sociedad civil como de académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe en el análisis de temáticas que afectan a la región.

Nº 1 - Globalización, Regionalismo y Sociedad Civil - ANDRÉS SERBIN

Nº 2 - La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico - SOCORRO RAMÍREZ

Nº 3 - El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional - PAZ VERÓNICA MILET

Nº 4 - Links for Life. Oportunities for more Effective Civil Society Unengagement with the UN Sistem - JOHN W. FOSTER

Nº 5 - Prevención de Conflictos: Agenda de Acción Regional, y Agenda de Acción Global

Nº 6 - La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía - ANDRÉS SERBIN

Nº 7 - Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración de América Latina - FERNANDO SANZ MANRIQUE - ANDRÉS SERBIN BARTOSCH EDGAR VIEIRA POSADA

Nº 8 - A Human Security Concern: The Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean - WOMEN'S INSTITUTE FOR ALTERNATIVE DEVELOPMENT (WINAD) REPUBLIC OF TRINIDAD AND TOBAGO.

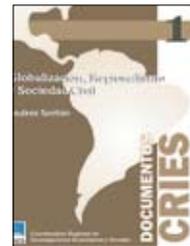
Nº 9 - Alerta y respuesta temprana en América Latina y el Caribe: Consideraciones metodológicas para un programa orientado a la sociedad civil - LUIS FERNANDO AYERBE Y ANDRÉS SERBIN

Nº 10 - Perspectivas de América Latina y el Caribe, desde el punto de vista del conflicto armado o violento - JOSÉ MANUEL UGARTE

Nº 11 - La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la Sociedad Civil, y la Prevención de Conflictos | The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention - ANDRÉS SERBIN

Nº 12 - Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009 - DANIEL MATUL - LUIS DIEGO SEGURA

Nº 14 - OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina - ANDRÉS SERBIN



**Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)**

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



**Nueva Sociedad**

*Nueva Sociedad*

Marzo – Abril 2010, Nº 226

*Nueva Sociedad*



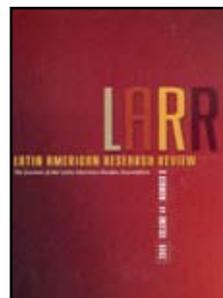
“Cuando habíamos pensado que las asonadas militares, los presidentes democráticos detenidos y los exilios forzados eran cosa del pasado, el golpe de Estado en Honduras sacudió, sorprendiendo, a las democracias de la región. Anacrónico pero exitoso, tosco pero efectivo, el golpe perpetrado por los militares y apoyado por prácticamente todos los poderes constituidos, del Congreso al Poder Judicial y de la Iglesia Católica a los grandes medios, fue la culminación de una dinámica de polarización y conflicto no muy diferente de las que se produjeron —y probablemente se seguirán produciendo— en otros países de la región. La diferencia, en este caso, fue la intervención militar exitosa, que puso en evidencia las falencias de una democratización incompleta y que dejó al desnudo las heridas de un país pobre y frágil”. Con la intención de buscar en esta crisis algunas claves regionales, *Nueva Sociedad* dedica el Tema Central de la presente edición no solo a analizar las circunstancias y los motivos del golpe, sino, sobre todo, a explorar las claves de su éxito (que son también los motivos del fracaso de la democracia en la región).

**Latin American Research Review (LARR)**

*Latin American Research Review (LARR)*

2009, Volume 44, Number 3

LASA. University of Texas Press

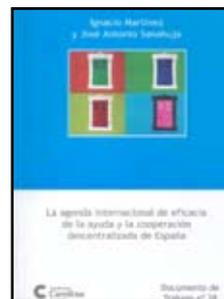


The *Latin American Research Review* is the official journal of the Latin American Studies Association and is publis-

hed to achieve greater and more systematic communication among individuals, institutions, and organizations concerned with scholarly studies and disseminating knowledge relating to Latin America.

### **La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España**

*La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*  
2009, Documento de Trabajo N° 38  
Fundación Carolina



El Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) se crea, en noviembre de 2004, con la voluntad de promover la investigación y el debate en torno a la realidad de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, y para potenciar los estudios y propuestas sobre la mejor manera de enfrentar los problemas que aquejan a estos países. Bajo la denominación “Documentos de Trabajo” se publican resultados de los proyectos de investigación realizados y promovidos por el CeALCI. Además pueden ser incluidos en esta serie aquellos estudios que, previa aceptación por el Consejo Editorial, reúnan unos requisitos de calidad establecidos y coincidan con los objetivos de la Fundación Carolina y su Centro de Estudios.

### **Papeles de relaciones ecosociales y cambio global**

*Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*  
2009, N° 108  
Fuhem – CIP-Ecosocial



Papeles de relaciones ecosociales y cambio global es una revista trimestral publicada desde 1985 por el Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), perteneciente a la Fundación Hogar del Empleado (FUHEM). Con una mirada multidisciplinar, la revista aborda temas relacionados con la sostenibilidad, la cohesión

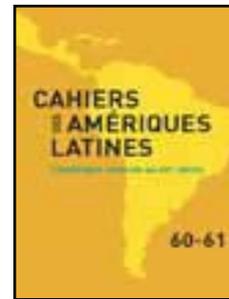
social y la democracia, con la paz como eje transversal de análisis. Los autores que publican en este número, son: Juan José Castillo, Luis Enrique Alonso, Carlos Rodríguez, Antonio Baylos, Cristina Carrasco, Joaquim Sempere, Mario Orti, Rafael Ibáñez, Carolina Recio, Teresa Torns, Vicent Borrás, Sara Moreno, Albert Recio, David Held, Angus Hervey, José Naredo y Jorge Riechmann.

### **Cahiers des Amériques latines**

*Cahiers des Amériques latines*

2010, N°60-61

Éditions de l'IHEAL- Diffusé par La Documentation  
Française



Chronique: “Au-delà de Zelaya: les enjeux du coup d’État pour la démocratie hondurienne par Karen Bähr Caballero”; “Nouvelles dynamiques sociales en Amérique centrale par Carine Chavarochette et Anne Philippe”; “Identidades y culturas en mutación. La inmigración centroamericana en Canadá y Estados Unidos par Hugo Rangel Torrijo”; “La movilización maya en Guatemala: exigiendo derechos y construyendo multiculturalidad en un contexto de postconflicto par Santiago Bastos”; “La reconversion militante des acteurs politico-militaires: une remobilisation ambiguë au lendemain des guerres internes (Nicaragua, Salvador) par Benjamin Moallic”; “De la politique sociale à la lutte contre la pauvreté au Honduras: rétrécissement des concepts de « développement » et de « démocratie » dans un contexte de globalisation par Karen Bähr Caballero”. Études: “L’immigration polonaise et la colonisation du sud du Brésil par Márcio de Oliveira”; “Éducation physique et culture sportive au Brésil à l’époque contemporaine: entre utilité sociale et reconnaissance identitaire par Jean-Pierre Blay”; “La chute de l’Unité Populaire au Chili: une offensive conservatrice modèle par Rodrigo Contreras Osorio”; “De minas, mineros, territorios y protestas sociales en México: Los nuevos retos de la globalización par Juan Luís Sariego Rodríguez”; “El café en Nicaragua. Experiencias de producción y exportación en « comercio justo » par Vicent Ortells Chabrera et Pascual Ortells Chabrera”; “Pollera y vestido, le langage

socio-ethnique du vêtement: migration, génération, profession et instruction par Véronique Marchand”.

### **Perfiles Latinoamericanos**

*Perfiles Latinoamericanos*

Año 18, número 35, enero-junio 2010

Flacso México



*Perfiles Latinoamericanos* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso México), comprometida con la excelencia académica y la investigación en el campo de las ciencias sociales y las políticas públicas. “Nuestra perspectiva es latinoamericana en un sentido amplio, es decir, nos interesan los problemas, retos y oportunidades que confronta la región, pero también, el estudio de los mismos, en otros países o regiones, tal y como éstos se aprecian desde Latinoamérica. Consideramos que es tiempo de reconocer que Latinoamérica no debe ser sólo un importante objeto de estudio sino, a su vez, una región que genera conocimiento sobre temas globales, de manera constante y sistemática”.

### **Revista Envío**

*Revista Envío*

2010, mayo, N° 338

Universidad Centroamericana (UCA)



“*Envío* es información y análisis de Nicaragua desde Nicaragua de Centroamérica desde Centroamérica y de ese otro mundo posible por el que trabajamos.” En esta oportunidad, la revista presenta sus artículos agrupados de la siguiente manera. Nicaragua: Brochazos y pinceladas; Ciclo agrícola: "Siembran promesas y cosechamos desengaños"; Cargill: un nica en las entrañas del monstruo. El salvador: El derecho a la memoria. Honduras: Relato de un migrante. Centroamérica: Un retrato de los evangélicos pentecostales.

**Guatemala. Los familiares de las personas desaparecidas: un compromiso de todos**

*Guatemala. Los familiares de las personas desaparecidas: un compromiso de todos*

2010, Febrero. / Informe

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)



En 2008 y 2009, el CICR, con ayuda de organizaciones guatemaltecas de la sociedad civil, realizó un estudio sobre la situación de los familiares de las personas desaparecidas durante el enfrentamiento armado interno que afectó a Guatemala por más de tres décadas. La finalidad del informe es dar la voz a estas familias y contribuir a dar a conocer su situación actual al Gobierno de la República de Guatemala para que cumpla su obligación de esclarecer la suerte que han corrido todas las personas desaparecidas. El derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho de los derechos humanos establecen claramente que todas las personas tienen derecho a saber lo que ocurrió con un familiar desaparecido, de modo que debe responderse a la necesidad de las personas de recibir información sobre lo sucedido a sus parientes desaparecidos.

**El papel de la sociedad civil en la construcción de la paz en el Sáhara Occidental**

*El papel de la sociedad civil en la construcción de la paz en el Sáhara Occidental*

2008, Noviembre. Documento de Trabajo N° 3 Ceipaz, Icaria Editorial



Estas publicaciones se enmarcan en las investigaciones del Programa Oficial de Posgrado (POP) "Estudio Internacional de Paz, Conflicto y Desarrollo" (Máster y Doctorado) de la Universitat Jaume I de Castellón, una universidad pública creada en 1991. El Máster, lleva en funcionamiento desde 1996, reúne unos 50 estudiantes por curso académico de aproximadamente 35 nacionalidades y un profesorado internacional.

Está adaptado al Espacio Europeo de Educación Superior, en el marco de Bolonia. El Doctorado ha recibido la mención de calidad otorgada por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) recientemente. Las investigaciones se realizan en colaboración con el Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), de la Fundación Cultura y Paz de Madrid.

### **Cadernos GAPConflitos V**

*Cadernos GAPConflitos V*

2009, *Gapcon*, *Universidad Candido Mendes*



The Group of Analysis on International Conflicts Prevention (GAPCON), Candido Mendes University, has the honour to present a collection of writings that essentially aims to share experiences in the field of international conflict prevention, resolution and reconstruction. Far from theoretical and technique angles, the authors present perspectives on their most relevant experiences and answer in a colloquial language to the main questions of those interested in entering professionally in the humanitarian field. This material is, with no doubt, a demystification of certain abstract ideas and mainly aims to apply the theory to the practice in relation to activities of conflict prevention and peace building.



**Ricardo Arredondo.** Diplomático. Profesor Adjunto regular de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

e-mail: [icr@mrecic.gov.ar](mailto:icr@mrecic.gov.ar)

**Luis Fernando Ayerbe,** Profesor del Departamento de Economía de la UNESP y del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP. Coordinador del Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP). Miembro de la Junta Directiva de CRIES, del Consejo Académico del Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU) y Miembro Asociado del Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

e-mail: [lfayerbe@uol.com.br](mailto:lfayerbe@uol.com.br)

**Eric Hershberg** is Director of the Center for Latin American and Latino Studies and Professor of Government at American University. A Past-President of the Latin American Studies Association (2007-2009), he has taught at Simon Fraser University, in Vancouver, Canada, as well as at Columbia, New York University, Princeton and the New School. His most recent book, co-edited with Maxwell A. Cameron, is *Latin America's Left Turns: Parties, Policies and Trajectories of Change* (Lynne Rienner, 2010).

e-mail: [hershber@american.edu](mailto:hershber@american.edu)

**Mercedes Hoffay.** Licenciada en Ciencia Política con especialización en Relaciones Internacionales (Universidad de Buenos Aires), ayudante de cátedra (UBA), Coordinadora del Programa de Responsabilidad de Proteger en CRIES.

e-mail: [mhoffay@cries.org](mailto:mhoffay@cries.org)

**Anne Gillman** is Program Coordinator at the Center for Latin American and Latino Studies at American University and a Congressional Fellow in the Office of Congressman John Garamendi. Anne is a former Fulbright Student and recipient of a Master of International Affairs degree from Columbia University's School of International Affairs.  
e-mail: [gillman@american.edu](mailto:gillman@american.edu)

**Raúl Benítez Manaut**, es investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y presidente de la Organización de la sociedad civil Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE). Es especialista en temas de geopolítica y seguridad, principalmente de las regiones de Centroamérica y América del Norte. Es autor de varios libros y ensayos, entre ellos del Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009, CASEDE, México, 2009. [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)  
e-mail: [manaut@servidor.unam.mx](mailto:manaut@servidor.unam.mx)

**Rodrigo Noriega**, Investigador Asociado del Centro Internacional de Desarrollo Sostenible de la Fundación Ciudad del Saber de Panamá. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, LL.M. y J.S.D. de la Universidad de Yale.  
e-mail: [rodrigonoriega@cableonda.net](mailto:rodrigonoriega@cableonda.net)

**Gilberto Marcos Antonio Rodrigues**, PhD, es profesor de la Universidad Católica de Santos, Brasil, y ha sido profesor invitado Fulbright en la Universidad de Notre Dame, EEUU. Es miembro del Grupo de Análisis de Prevención de Conflictos Internacionales (GAPCon), en Rio de Janeiro, miembro de la Junta Directiva de CRIES y de la Coalición Internacional para la Responsabilidad de Proteger (ICRtoP). Autor del libro *O que são relações internacionais* (2ª edición revisada y actualizada, São Paulo: Brasiliense, 2009).  
e-mail: [professor@gilberto.adv.br](mailto:professor@gilberto.adv.br)

**Luiza Rodrigues Mateo** é bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) junto ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC/SP, e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU).  
e-mail: [luizamateo@hotmail.com](mailto:luizamateo@hotmail.com)

**Jorge Mario Sánchez Egozcue** es doctor en economía internacional, Investigador y Profesor en La Universidad de La Habana en el Centro de Estudios Hemisféricos y sobre EE.UU. Especializado en temas de relaciones internacionales y economía. Ha sido profesor invitado en la Sorbona —IHEAL— y Sciences Politiques, Paris III, en 2008-09, y anteriormente investigador visitante en numerosas universidades en EE.UU. (Harvard, Georgetown, Texas, Florida), Canadá, México y Europa. Es co-presidente de la sección Cuba en la Latin American Studies Association —LASA— de EE.UU.  
e-mail: [jmario@uh.cu](mailto:jmario@uh.cu)

**Andrés Serbin.** Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Profesor Titular® de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema de Promoción del Investigador del CONICYT de Venezuela. Actualmente es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), y miembro de las directivas del Global Partnership for Prevention of Armed Conflict (GPPAC), de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) y de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz (PLACPaz).  
e-mail: [aserbin@cries.org](mailto:aserbin@cries.org)

**Luis Guillermo Solís Rivera.** Costarricense. Profesor de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.  
e-mail: [LGSolis@segib.org](mailto:LGSolis@segib.org)

Visite  
**www.cries.org**



El sitio en Internet de la  
Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales

Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a su alcance desde cualquier parte del mundo.

# NORMATIVAS

## SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

### NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN  
*PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

*PENSAMIENTO PROPIO'S* RULES  
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

## SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

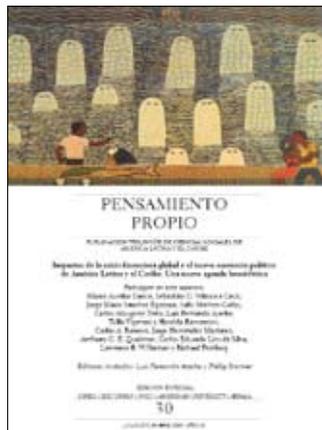
### NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



# PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe



**Pensamiento Propio** es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

## CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

### SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIÉLO A  
CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación       Nueva      A partir de \_\_\_\_\_



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° \_\_\_\_\_

Del banco \_\_\_\_\_

Por la cantidad de \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Nombre \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_

Código Postal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_

Correo electrónico \_\_\_\_\_

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

---

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

---

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.

Icaria  editorial



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | [info@cries.org](mailto:info@cries.org)

**WWW.CRRIES.ORG**