

Ejes estratégicos de la política exterior para América Latina y el Caribe en los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama*

Strategic foreign policy for latin america and the caribbean in the governments of George W. Bush y Barack Obama

Luis Fernando Ayerbe

Resumen: El texto aborda la percepción de Estados Unidos sobre las fuentes de inseguridad originarias de América Latina, considerada un área de bajo riesgo y prioridad de su política exterior. El análisis se concentra en la evaluación de las amenazas y desafíos a sus intereses estratégicos y las modalidades de actuación privilegiadas en la esfera regional, en que se verifican coincidencias entre las administraciones Demócratas y Republicanas en la adopción de un liderazgo con prerrogativas clasificatorias sobre los tipos de régimen político, con una agenda concebida como promoción de la convergencia hemisférica de democracias y economías liberales. En ese contexto, cabe destacar la prioridad atribuida a los países de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) como eje opositor de sus políticas.

Palabras Clave: América Latina; Seguridad; Estados Unidos; Política Exterior.

Abstract: The paper approaches the U.S. perceptions about the sources of insecurity from Latin America, considered a low risk area and priority of its foreign policy. El análisis se concentra en la evaluación de las amenazas y desafíos a sus intereses estratégicos y las modalidades de actuación privilegiadas en la esfera regional, en que se verifican coincidencias entre las administraciones Demócratas y Republicanas en la adopción de un liderazgo con prerrogativas clasificatorias sobre los tipos de régimen político, con una agenda concebida como promoción de la convergencia hemisférica de democracias y economías liberales. The analysis focuses on assessing the threats and challenges to its strategic interests and privileged modes of action at the regional level, which verifies similarities between Republican and Democratic administrations in taking a leadership prerogatives qualifiers on

*Recibido el 12 de mayo de 2010 – Aprobado el 15 de junio de 2010.

the types political regime, with an agenda designed as promoting hemispheric convergence of liberal democracies and economies. En ese contexto, cabe destacar la prioridad atribuida a los países de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) como eje opositor de sus políticas. In this context, include the priority given to the countries of the Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA) as the linchpin of his political opponent.

Keywords: Latin America, Security, United States Foreign Policy.

Intereses y amenazas en el hemisferio occidental

Para los gobiernos de Estados Unidos electos después de la Guerra Fría, la política exterior del país está al servicio de la promoción de la democracia representativa y la economía de mercado, considerados pilares fundamentales de la consolidación de un orden mundial pautado por la paz y la prosperidad, justificativa del *necesario* e *inevitable* liderazgo internacional del país, además de un marco de referencia en la caracterización de sus aliados y enemigos.

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

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

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

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

Con todos, excepto uno de los gobiernos del hemisferio elegidos democráticamente, la principal amenaza a la seguridad no es más la guerra entre Estados, más el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de personas y de bienes ilícitos, incluyendo narcóticos ilegales. ... Vamos a continuar construyendo una nueva comprensión de la relación entre la seguridad, la prosperidad económica, y las instituciones democráticas. (U.S.D.S, 2007a, p. 55)

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

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

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

Conforme muestran los datos del Cuadro 3, el presupuesto del Departamento de Estado del gobierno Obama para 2010, elaborado en los meses iniciales de su presidencia, acompaña la tendencia constante de aumento de recursos de los años recientes, expresando, en un contexto de grave crisis económica, el "compromiso de reforzar las herramientas diplomáticas y de asistencia para resolver los actuales y futuros desafíos que afectan la seguridad de los Estados Unidos". (OMB, 2009, p. 87). En la solicitud para 2011, que refleja con mayor fidelidad los lineamientos de su política que el anterior, 60% del aumento propuesto con relación al año anterior se concentra en los llamados "Estados en la línea de combate", especialmente Afganistán, Irak y Paquistán (USGLC, 2010). En contraste, hay una reducción de recursos para el Hemisferio Occidental.

Para dimensionar mejor las continuidades y cambios de la política exterior para América Latina y el Caribe en las administraciones Bush y Obama, haremos un acompañamiento de la destinación de recursos en el Presupuesto para Operaciones en el Exterior del Departamento de Estado (POE) a partir de 2000,

último año de Bill Clinton, conforme presentamos en el Cuadro 1. Esta fuente nos parece adecuada al análisis de las percepciones gubernamentales, en la medida en que la solicitud de gastos es sometida a aprobación del Congreso, exigiendo una argumentación bastante detallada sobre la importancia estratégica de cada país, los programas propuestos y los recursos necesarios.

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

Cuadro 1.

Presupuesto para Operaciones en el Exterior para Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador y Venezuela (2000 – 2010)

Programas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**	
Argentina	FMF (1)	450	998	1,000	1,990	-	-	40	-	-	-	-	
	IMET (2)	740	846	1,025	1,000	1,087	1,082	1,205	904	915	900	900	
	INCLE (3)	-	-	-	-	-	-	-	-	198	305	300	400
	NADR (4)	-	-	-	-	-	175	550	400	871	450	300	300
	Total	1,190	1,844	2,025	2,990	1,087	1,181	1,632	1,605	1,973	1,670	1,500	1,600
	ACI (5)	-	-	-	90,727	91,000	90,272	79,200	66,000	-	-	-	-
	CSD (6)	7,583	6,598	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	CSH (7)	-	-	19,690	18,594	14,602	16,495	17,233	16,885	16,936	16,836	16,910	16,410
	DA (8)	25,388	25,098	12,853	12,082	12,032	8,186	10,091	14,700	26,618	42,880	35,248	30,000
	ESF (9)	-	1,995	10,000	12,000	8,000	7,936	5,940	4,500	16,862	-	-	-
	FMF	-	-	500	1,990	3,976	-	-	25	-	-	-	-
	IMET	548	665	712	800	589	-	-	57	179	225	380	390
Bolivia	INC (10)	158,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	INCLE	-	52,000	87,600	-	-	-	-	30,154	26,000	20,000	20,000	
	NADR	-	-	-	-	-	-	-	425	-	-	-	
	Peace Corps	865	2,925	2,922	2,974	2,870	2,955	2,888	3,080	2,858	-	-	
	PL480 Title II (11)	-	15,918	19,566	31,547	22,276	12,607	15,953	20,049	12,909	-	-	
	TI (12)	-	-	-	-	-	-	5,373	-	-	-	-	-
	Total	194,384	105,199	153,843	170,714	155,345	138,451	136,678	122,191	99,734	85,941	72,538	66,800

Ejes estratégicos de la política exterior para América Latina y el Caribe en los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama

Brasil	ACI	-	-	6,000	10,200	8,928	5,940	4,000	-	-	-	-	-	
	CSD	4,150	7,883	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	CSH	-	-	9,150	9,650	8,710	3,605	3,200	4,200	4,800	6,300	6,300	6,300	
	DA	8,941	7,318	4,799	7,643	3,479	2,899	8,000	9,983	15,000	16,789	12,500	12,500	
	ESF	-	-	-	750	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	IMET	223	241	437	483	-	-	-	28	174	252	610	650	650
	INC	5,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	INCLE	-	2,000	6,000	-	-	-	-	-	992	1,000	1,000	1,000	1,000
	NADR	-	-	-	-	-	200	1,115	742	-	400	400	400	400
	Total	18,314	17,442	20,386	24,750	28,243	21,317	13,559	15,970	15,349	21,452	25,099	20,850	20,850
Colombia	ACI	-	-	560,200	473,900	462,767	464,781	465,000	-	-	-	-	-	
	ESF	4,000	-	-	-	-	-	-	194,412	196,500	201,790	202,988	202,988	
	FMF	-	-	17,100	98,450	99,200	89,100	85,500	52,570	53,000	55,000	51,500	51,500	
	IMET	223	241	437	483	-	1,673	1,646	1,421	1,400	1,695	1,695	1,695	
	INC	894,429	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	INCLE	-	48,000	376,900	-	-	-	-	289,005	275,128	248,900	204,000	204,000	
	NADR	-	-	25,000	3,279	-	5,118	5,476	4,086	3,288	3,150	4,750	4,750	
	PL 480 Title II	-	-	-	-	-	3,419	-	4,858	10,630	-	-	-	
	FP Title II (13)	-	-	-	-	-	-	-	-	11,046	-	-	-	
	Total	898,652	48,241	453,578	601,062	572,350	570,504	564,003	561,090	551,326	540,224	512,135	464,933	

Luis Fernando Ayerbe

Cuba	DA	-	-	-	-	-	-	1,980	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	ESF	3,500	4,989	5,000	6,000	21,369	8,928	8,910	13,300	45,330	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	
	Total	3,500	4,989	5,000	6,000	21,369	8,928	10,890	13,300	45,330	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	
Ecuador	ACI	-	-	-	30,896	35,600	25,792	19,800	17,300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	CSD	550	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	CSH	-	-	-	-	-	-	-	2,000	2,000	2,001	2,001	2,001	2,001	2,001	2,001	2,001	2,001	2,001	
	DA	11,720	8,184	6,840	7,127	7,068	6,609	6,578	8,144	9,855	26,585	26,585	26,585	26,585	26,585	26,585	26,585	26,585	26,585	
	ESF	1,500	5,491	15,000	14,500	10,475	11,901	3,265	4,500	5,951	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	FMF	-	-	3,000 (sup.)	990	-	-	-	495	-	-	300	300	300	300	300	300	300	300	750
	IMET	518	550	625	645	-	-	-	-	43	178	304	380	380	380	380	380	380	380	400
	INC	21,200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	INCLE	-	2,200	25,000	-	-	-	-	-	-	7,042	7,500	4,500	4,500	4,500	4,500	4,500	4,500	4,500	7,638
	NADR-HD	1,000	963	370	-	-	-	-	-	50	174	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Peace Corps	2,358	2,639	2,813	2,993	2,995	3,051	3,069	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PL 480 Title II	-	-	1,530	-	-	-	-	-	-	893	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Total	38,846	20,027	55,188	57,151	56138	47,353	29,643	32,037	26,093	34,689	32,463	34,689	34,689	34,689	34,689	34,689	34,689	34,689	36,253	

ACI	-	-	-	2,075	5,000	2,976	2,229	1,000	-	-	-
DA	-	-	-	-	-	-	-	-	6,519	-	-
ESF	500	-	500	470	1,497	2,432	-	1,625	2,976	5,000	5,000
IMET	384	485	500	683	-	-	-	-	47	-	-
INC	4,200	1,200	-	-	-	-	-	-	-	-	-
INCLE	-	-	5,000	-	-	-	-	-	-	500	-
TI	-	-	-	-	-	-	3,681	-	-	-	-
Total	5,084	1,685	6,000	3,228	6,497	5,408	5,910	2,625	9,495	6,000	5,000

Venezuela

Elaborado a partir do Congressional Budget Justification for Foreign Operations. (U.S.D.S. Budget, 2002/2010), valores em milhões de dólares. * Estimado ** Solicitado. (1) Foreign Military Financing. (2) International Military Education and Training. (3) International Narcotics Control and Law Enforcement. (4) Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs. (5) Andean Counterdrug Initiative. (6) Child Survival and Health. (7) Child Survival and Health (a partir de 2008 passa a denominar-se Global Health and Child Survive, com recursos do Departamento de Estado e da USAID). (8) Development Assistance. (9) Economic Support Funds. (10) International Narcotics and Crime. (11) Agricultural Trade Development and assistance Act of 1954. (12) Transition Initiatives. (13) Food for Peace Title II.

Argentina

El país sale de un conflicto interno de amplias proporciones a partir del colapso financiero que llevó a la renuncia del presidente De la Rúa en 2001. Eduardo Duhalde, nombrado por el Congreso, y Néstor Kirchner, elegido en 2003, encaminan un proceso de normalización institucional, recolocando al Partido Justicialista en el centro de la política nacional, que tiene continuidad con la elección de Cristina Kirchner en 2008. La evolución reciente tiene implicaciones importantes en la inserción regional, con la aproximación a su entorno inmediato -Mercosur- y a América Latina en general, reviendo la política exterior de estrecho alineamiento con los Estados Unidos que prevaleció hasta 2001.

Los datos del Cuadro 1 muestran una continuidad en las modalidades de actuación del Departamento de Estado, que revelan una caracterización del país como de bajo riesgo. En 2000, se valoraba la cooperación con Estados Unidos en el campo militar, como aliado de la OTAN, actuando en operaciones de paz, en el ámbito de la seguridad regional, colaborando en el combate al terrorismo y al tráfico de drogas en la triple frontera con Paraguay y Brasil, y como socio comercial, a partir de una política económica de apertura externa que aumentó substancialmente las importaciones de origen estadounidenses. En ese contexto, los dos programas financiados por el Departamento de Estado buscan mejorar la capacidad de actuación de las fuerzas armadas nacionales en las áreas mencionadas, sea proporcionando material militar (FMF) bajo el argumento de que la austeridad fiscal promovida por el plan de convertibilidad vigente en ese momento disminuía la disponibilidad de fondos propios para gastos con defensa, como formación de recursos humanos (IMET). (U.S.D.S., 2002)

La crisis de 2001 generará preocupaciones con la continuidad de la trayectoria política y económica del país, pero eso no se refleja en programas emergenciales de asistencia al desarrollo. Se mantienen las mismas modalidades de ayuda, con los mismos argumentos. Bajo los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, Argentina continuará siendo considerada un aliado que apoya las metas de seguridad de Estados Unidos, especialmente su período como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en 2005-2006, destacándose su participación en misiones de paz y su actuación contra la proliferación de armas de destrucción masiva. A partir de 2005 son aprobados financiamientos para dos nuevos programas (NADR) sobre terrorismo, control de exportaciones y seguridad fronteriza, cuya justificativa es la necesidad de entrenar funcionarios de la aduana y de la guardia costera del país en esos temas y combatir el tráfico de heroína colombiana transportada para la costa este de Estados Unidos a través de mensajeros y correo aéreo desde Argentina y Uruguay. (U.S.D.S., 2007, 2008, 2009, 2010)

Bolivia

La renuncia de Sánchez de Lozada en 2003, después de una fuerte reacción popular contra el anuncio de la concesión a empresas extranjeras de la pro-

ducción y exportación de gas natural, abrió un proceso de inestabilidad y radicalización que condujo, en diciembre de 2005, a la elección de Evo Morales. Ex-diputado por el Movimiento al Socialismo e importante liderazgo de los campesinos indígenas plantadores de coca, el nuevo presidente se muestra decidido a promover acciones a favor de la ampliación del control estatal de las riquezas naturales, confrontando intereses de empresas multinacionales de los sectores de gas y petróleo, inclusive de origen brasileña, con implicaciones en las relaciones de Bolivia con sus países vecinos.

Hasta 2002, las evaluaciones del Departamento de Estado sobre el país destacaban su trayectoria continua de gobiernos constitucionales desde la década de 1980, acompañada de políticas económicas liberales, aunque sin desconocer los escasos efectos en términos de crecimiento y distribución de ingresos. En ese contexto, fueron formulados programas en cinco modalidades principales: 1) asistencia al desarrollo (DA) dirigida a micro-emprendimientos, apoyo técnico para pequeños negocios, cooperativas agrícolas, promoción del desarrollo sostenible y del planeamiento familiar; 2) salud (CSD), especialmente para la prevención del SIDA; 3) apoyo económico (ESF) para fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones de enseñanza en el área de Derecho en la ampliación del acceso de los individuos a la justicia y la consolidación de prácticas y valores democráticos; 4) combate al narcotráfico (INC), especialmente a través de la erradicación de cultivos de coca; 5) entrenamiento de las Fuerzas Armadas para actuar en las áreas tradicionales de la seguridad nacional y en la cooperación para la estabilidad regional. (U.S.D.S., 2002).

Esos programas tendrán continuidad en los años siguientes, aunque con alteraciones de foco en función del nuevo cuadro político que se abre con la elección de Evo Morales.

Entre 2003 y 2007, Bolivia recibe recursos de la Iniciativa Andina Antidrogas (ACI), aprobada en la Cumbre de las Américas de 2001, en Québec, cuyo destino principal en el país es la erradicación de cultivos de coca. En el ámbito de la Asistencia al Desarrollo (DA), salud (CSH) y apoyo económico (ESF), hay una ampliación de gastos en programas que actúan de forma combinada en la interdicción y erradicación voluntaria por las autoridades del país de los cultivos de coca, iniciativas transicionales (TI)² de impulso de la sociedad civil para estimular el pluralismo político y la democracia representativa, teniendo como eje el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial y de los gobiernos locales, combate a la mortalidad infantil y al SIDA, incremento de la capacidad comercial y de la competitividad. (U.S.D.S., 2006, 2007, 2008)

Un cambio importante en la dirección de los programas es visible en los fondos militares (FMF). En el presupuesto de 2005 los recursos destinados dejan de enfatizar temas tradicionales de seguridad, para concentrarse en el entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas y policiales para el

combate al terrorismo y al tráfico de drogas, siendo que a partir de ese año hay una interrupción en la destinación de dinero. (U.S.D.S., 2007, 2008).

Paralelamente a la paulatina reducción de programas que envuelven la cooperación con las autoridades, se tiende a priorizar la actuación de la USAID en el soporte a sectores de la sociedad civil, los poderes judicial y legislativo, y los gobiernos locales, en la perspectiva de contrabalancear el poder ejecutivo nacional, dentro de la línea de financiamiento de la agencia denominada Democracia y Gobernanza.

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

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

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

En los presupuestos solicitados para 2009 y 2010, hay un fuerte aumento de recursos para Control de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley (INCLE) y DA, cuyo foco principal es asociar el combate a la producción y al tráfico de drogas a la promoción de iniciativas económicas alternativas para las comunidades rurales afectadas por la erradicación de cultivos de coca. Hay también un incremento de los fondos DA, justificados por la administración Obama como refuerzo a “las instituciones democráticas, apoyando los esfuerzos para obtener una democracia más inclusiva, plural y representativa, y construyendo la capacidad de las instituciones para entregar obras y servicios públicos de forma eficiente” (U.S.D.S., 2009, p. 575) y “apoyar el crecimiento económico de base amplia en Bolivia para demostrar la importancia de una economía basada en el mercado para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria”. (op. cit. p. 578). En esas iniciativas, se prioriza la interacción con la sociedad civil y los gobiernos municipales.

En septiembre de 2009, el gobierno boliviano solicitó a la USAID el cierre de los programas relacionados con Democracia y Gobernanza, y que redirigiera su actuación en el país para las áreas social y económica. Esta nueva situación se refleja en el presupuesto para 2011, en que esa modalidad de financiamiento desaparece, conforme muestra el Cuadro 2. En ese contexto, los programas para 2011 se concentran en asistencia al desarrollo para reducir la pobreza, la inseguridad alimenticia y proteger el medioambiente (DA), mejorar la salud (CHS), combatir el narcotráfico (INCLE) y entrenamiento de las fuerzas armadas dirigido a su actuación en misiones de paz internacionales (IMET). (U.S.D.S., 2010).

Ecuador

La trayectoria política reciente de Ecuador tiene como característica marcante la fuerte inestabilidad. En noviembre de 2002, es elegido presidente el coronel Lúcio Gutiérrez, uno de los líderes de la rebelión popular que provocó la renuncia de Jamil Mahuad en 2000. Entre los motivos principales de la revuelta estaba la propuesta de dolarización de la economía, llevada adelante por su sucesor, el presidente interino Álvaro Noboa, criticada por el candidato victorioso en las elecciones. En abril de 2005, por mayoría simple, el parlamento ecuatoriano decide la destitución de Gutiérrez, reiniciando el ciclo de inestabilidad institucional y de polarización política que marca fuertemente las elecciones de noviembre de 2006, en que el ex-ministro de economía Rafael Correa derrota a Álvaro Noboa, candidato próximo de los sectores conservadores, reelecto para un nuevo mandato en abril de 2009.

Las preocupaciones del Departamento de Estado hasta el ascenso de Rafael Correa a la presidencia se concentran en la inestabilidad política y los riesgos que trae para la continuidad institucional, con desdoblamientos en el aumento de la migración para los Estados Unidos. Por otro lado, en comparación con sus vecinos, no sufrió los problemas de violencia asociados al terrorismo y al narcotráfico, siendo considerado un estrecho colaborador en el área de

seguridad. Las mayores amenazas en esos temas están asociadas a la utilización del territorio ecuatoriano como pasaje de drogas, dada su posición geográfica entre Perú y Colombia, dos países productores. Al mismo tiempo, se teme por los efectos fronterizos provocados por las acciones represivas del combate al terrorismo y al narcotráfico en Colombia. A partir de la percepción del tipo de riesgo enfrentado por el país, los programas del Departamento de Estado se concentran en cuatro áreas: 1) profesionalización de la policía y de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, control de las fronteras y desarme de civiles, ayuda al poder judicial en el control del lavado de dinero (ACI, FMF, NADR-SALW); 2) apoyo a la democracia a través del fortalecimiento del sistema judicial, de los gobiernos locales, del combate a la corrupción y de procesos electorales libres (ESF); 3) apoyo a la capacidad emprendedora del sector privado como forma de aumentar la generación de empleos y contribuir para la conservación del medio-ambiente (DA); 4) entrenamiento de las fuerzas armadas buscando profesionalizar su inserción nacional subordinadas al poder civil (IMET). (U.S.D.S., 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). Un aspecto destacado en los presupuestos para 2010 y 2011 asociado a los programas de asistencia mencionados, es el foco en el “refuerzo de la democracia y en la creación de una economía de mercado próspera, basada en el sector privado. Trabajando simultáneamente con el gobierno y la sociedad más amplia” (U.S.D.S., 2010, p. 686), reconociendo la aprobación de una nueva constitución en 2008 y la reelección de Rafael Correa.

Colombia

Con una larga trayectoria de continuidad institucional, aunque conviviendo con la presencia de fuertes organizaciones guerrilleras, especialmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los recientes gobiernos colombianos fueron estrechos colaboradores en la política antinarcóticos, que se refuerza con el Plan Colombia del presidente Pastrana y se consolida a partir de la elección de Uribe, considerado un aliado en la “guerra global contra el terrorismo” promovida por la administración Bush.

Los programas del Departamento de Estado se estructuran en torno del eje del combate al tráfico de drogas. Entre 2003 y 2007, la Iniciativa Andina complementa el Plan Colombia, actuando principalmente en la erradicación de cultivos, interdicción de drogas, promoción de formas de desarrollo alternativo, equipamiento y entrenamiento de las fuerzas de seguridad, gobernanza local y asistencia a los grupos más vulnerables. A partir de 2004, habrá una concentración mayor de recursos en el programa militar FMF, dirigido a combatir las organizaciones colombianas designadas como terroristas por el Departamento de Estado y ampliar la presencia del Estado en el territorio nacional. Por otro lado, son destinados fondos para programas NADR en el área de iniciativas anti-secuestro y contrabando fronterizo de armas pequeñas. A partir de 2008 es retomado el programa de Control de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley (INCLE), y aumentan los recursos para el Fondo de Soporte Económico (ESF), ambos concentrando su foco en el combate al tráfico de drogas y apoyo al

desarrollo en áreas de conflicto (U.S.D.S., 2006, 2007, 2008 y 2009). A partir de 2010, la asistencia a Colombia pasa a concentrarse en un nuevo plan acordado con su gobierno, la Iniciativa de Desarrollo Estratégico de Colombia (CSDI), integrando los programas ESF, FMF, IMET, INCLE y NADR en función de tres objetivos fundamentales: “mantener el control del territorio, antes dominado por los narcotraficantes y los grupos armados ilegales, la promoción de la gobernanza y el respeto de los derechos humanos, y promover el desarrollo económico y social” (U.S.D.S., 2010, p. 670).

Venezuela

En la dirección contraria de Colombia, la evolución de Venezuela es percibida con creciente preocupación por el Departamento de Estado. A partir del ascenso de Hugo Chávez, elegido presidente por la primera vez en 1998, el país asiste a un proceso de grandes transformaciones, en un cuadro de polarización política que tiene como foco principal la oposición interna, liderada por las élites tradicionales y sectores medios, cuyo marco más importante es el fracasado golpe militar de 2002. Fortalecido por una coyuntura económica propicia en función de los altos precios del petróleo, y bajo el amparo de la conquista de un tercer mandato con 62,9% de los votos en diciembre de 2006, el mandatario venezolano pasó a proponer cambios estructurales más profundos, bajo la bandera del “socialismo del siglo XXI”. En el ámbito regional, Chávez ejerce un fuerte protagonismo. Su iniciativa de creación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), de la cual participan actualmente Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda, se presenta como contrapunto a la arquitectura de las relaciones hemisféricas implementada por Estados Unidos.

Para el Departamento de Estado, la trayectoria del país impacta en dos dimensiones, su peso económico como proveedor de petróleo y depositario de grandes inversiones estadounidenses, y la continuidad del combate al narcotráfico, dada su posición geográfica como ruta de drogas ilegales para Estados Unidos.

Cuando se analizan las solicitudes de presupuesto para Venezuela, llevando en cuenta su anunciada importancia estratégica y la comparación con Colombia, se percibe una destinación de recursos muy inferior, distribuidos en un número decreciente de iniciativas.

Hasta 2004, funcionan programas de entrenamiento de personal militar, especialmente en derechos humanos (IMET), de interdicción de drogas, erradicación de cultivos y lavado de dinero (INC, INCLE, ACI), promoción del imperio de la ley, respeto a los derechos humanos y reforma del sistema judicial (ESF). Al mismo tiempo, Estados Unidos asume la responsabilidad por el monitoreo de las fronteras de Venezuela, como forma de alerta preventivo contra el surgimiento de conflictos que afecten sus vecinos. (U.S.D.S., 2004, 2005). A partir de 2004, cuando el presidente Chávez obtiene expresiva

victoria en el plebiscito que colocó en votación su continuidad en el cargo, la cooperación en el ámbito militar se reduce drásticamente. La reelección en 2006 coincide con la paulatina reducción de recursos de la Iniciativa Andina Antidrogas hasta su cierre en 2007. Por otro lado, se promueve la actuación de la USAID con eje en la expansión de los programas de apoyo a la sociedad civil (DA, ESF, TI), invirtiendo en liderazgos emergentes bajo el argumento de fortalecer su capacidad de demandar del gobierno democracia y transparencia, promoción del imperio de la ley y respeto a los derechos humanos. (U.S.D.S., 2006, 2007 e 2008).

De acuerdo con las justificativas en la solicitud de recursos para el año fiscal de 2008, "Venezuela presenta un serio desafío para el avance del desarrollo y de la democracia en el Hemisferio. Las organizaciones democráticas venezolanas en riesgo fueron identificadas como tope de las prioridades de la política exterior. Los Estados Unidos son una fuente vital de financiamiento para estos grupos". (U.S.D.S., 2008, p. 682).

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

En las solicitudes para 2010, la administración Obama ameniza el discurso confrontativo, aunque manteniendo el mismo eje: "Los Estados Unidos van a apoyar los esfuerzos diplomáticos para promover los derechos humanos y proteger el espacio democrático, incentivando un liderazgo más pluralista y democrático". (U.S.D.S. 2010, p. 659). Las justificativas para el presupuesto de 2011 muestran un cambio de discurso. Sin cuestionar la naturaleza del régimen político venezolano, los objetivos son preservar y fortalecer las instituciones democráticas, afirmando que los programas estadounidenses involucrarán tanto el gobierno como la oposición, y "estarán abiertos a todos, independientemente de las perspectivas políticas" (U.S.D.S., 2010, p. 761).

Brasil

El escenario abierto con la llegada al gobierno del Partido de los Trabajadores, en la figura de su líder histórico Luiz Inácio Lula da Silva, tiende a ser visto como positivo por el gobierno de Estados Unidos. Más que el cuestionamiento radical de la trayectoria iniciada por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, los primeros cuatro años de la administración de Lula, reelegido para un segundo mandato, se pautan por la continuidad de la política económica y del comprometimiento con la gobernabilidad y la seguridad regional. El aspecto diferenciado está en el mayor énfasis dado a la agenda social, el combate al hambre y a la pobreza. La percepción de Brasil por parte del Departamento de Estado tiene componentes peculiares con relación a los demás países analizados. De la misma forma

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

Los programas del Departamento de Estado contemplan esa diversidad, actuando en cuatro áreas: 1) militar, concentrando recursos en el entrenamiento de las fuerzas armadas para el nuevo papel de subordinación al poder civil, que se consolida con la creación del Ministerio de Defensa, y para su actuación en misiones de paz internacionales (IMET); 2) asistencia al desarrollo (DA), principalmente para la protección del medio-ambiente en la floresta amazónica, con el apoyo de Organizaciones No-Gubernamentales, y el combate a la pobreza, especialmente de las poblaciones rurales, estimulando la creación de micro-empendimientos; 3) salud, destacándose el combate a enfermedades infecciosas como el SIDA y la Tuberculosis (CSD, CSH); 4) crimen organizado, buscando mejorar el desempeño de la policía federal, especialmente en el ámbito investigativo; la eficacia de las estructuras legales locales y el control de las fronteras, especialmente con Colombia (ACI, INCLE). (U.S.D.S., 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

Cuba

De forma continuada desde la caída de la Unión Soviética, la política cubana de los Estados Unidos permanece pautada por la lógica de la Guerra Fría, cuyos marcos destacados son la ley Helms Burton y el programa de la USAID "Iniciativa para una Cuba Libre". La ley Helms-Burton, sancionada por Bill Clinton, autoriza ciudadanos de Estados Unidos propietarios de bienes expropiados por la revolución a procesar empresas extranjeras que utilicen las propiedades, y permite que el gobierno impida la entrada al país de empresarios y ejecutivos de esas empresas. Las sanciones abarcan también instituciones internacionales y países que reciben ayuda de Estados Unidos. La *Iniciativa para una Cuba Libre*, implementada por George W. Bush en su primer mandato, tiene como objetivo preparar las condiciones para viabilizar el eventual gobierno que surja después del final del actual régimen político; asesorar y formar liderazgos capaces de lidiar con el proceso de creación de una economía de mercado. Entre las principales medidas, amplía los recursos gubernamentales para la protección y desarrollo de la sociedad civil cubana; restringe viajes de estudiantes universitarios estadounidenses y de investigadores, limitados a programas directamente vinculados a los objetivos de la política de gobierno; limita las visitas familiares al país a una a cada tres años, considerando en la definición de familia apenas los parientes directos, únicos a los cuales pueden ser enviadas remesas de dinero desde Estados Unidos, excluyendo entre los destinatarios aquellos que son miembros del Partido Comunista o acusados por el gobierno estadounidense

de violar los derechos humanos; disminuye la cantidad de dinero que los cubano-estadounidenses pueden gastar en comida y alojamiento en Cuba, de 164 dólares a 50 dólares diarios. (Ayerbe, 2004).

Como muestra el Cuadro 1, el Departamento de Estado financia programas ESF y DA, concebidos como diplomacia pública objetivando un cambio de régimen. El volumen de recursos aumenta a partir de 2004, como parte de la Iniciativa para una Cuba Libre. (U.S.D.S., 2005, 2006, 2007, 2008). De acuerdo con la justificativa del presupuesto de 2008:

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

Al iniciar su gobierno, Barack Obama anunció la flexibilización de restricciones impuestas por Bush, liberando viajes de familiares y remesas de dinero y objetos (regalos y remedios, entre los principales), manteniendo el embargo y la inclusión del país en la lista de patrocinadores del terrorismo. En la justificativa del presupuesto para 2010, permanece el objetivo de las sucesivas administraciones estadounidenses desde 1960 de inducir, desde el exterior, el cambio de régimen político en Cuba, explicitando la intención de promover la “transición pacífica para una democracia auto-determinada en la isla”. (U.S.D.S., 2009, p. 589). En las justificativas para 2011, si bien se mantiene la concentración de fondos en el programa ESF, cuyo foco es la asistencia humanitaria de presos de conciencia, fortalecimiento de la acción cívica de movimientos y coaliciones y promoción de las libertades, no existen menciones a transición política y cambio de régimen desde el exterior, concentrando la asistencia en el “empoderamiento de la sociedad civil para abogar por mayores libertades democráticas y respeto a la dignidad humana”. (U.S.D.S., 2010, p. 679)

Ejes estratégicos del Departamento de Estado

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

Como muestra el Cuadro 2, con la excepción de Venezuela, los mayores recursos van para Paz y Seguridad. En los casos de Argentina y Brasil, no hay vinculación de programas con el eje Gobernando Justa y Democráticamente (GJD), indicando baja percepción de riesgo político interno. La parte destinada a la Sociedad

Civil, colocada entre paréntesis, muestra claramente las diferencias de enfoque en los países andinos. En el caso de Colombia, además de insignificante en el conjunto de los recursos asociados a GJD, su dotación tiene inicio en la actual administración. En los casos de Bolivia y Ecuador, el volumen es más significativo y los programas tienen un carácter permanente desde 2006, desactivando el programa boliviano a partir de 2009, como vimos, por solicitud de su gobierno. En Venezuela, la parte destinada a la Sociedad Civil es la más significativa en el conjunto del presupuesto.

Cuadro 2.

Ejes estratégicos y recursos presupuestarios del Departamento de Estado para Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela (2006-2011)

	Paz y Seguridad	Gobernando Justa y Democráticamente (Sociedad Civil)	Invirtiendo en las Personas	Crecimiento Económico	Asistencia Humanitaria
Argentina					
2006	1,632				
2007	1,605				
2008	1,973				
2009	1,670				
2010	1,500				
2011	1,600				
Bolivia					
2006	76,230	15,759 (2,807)	26,226	15,575	
2007	63,057	11,255 (3,728)	27,810	20,069	
2008	48,895	13,119 (1,885)	21,733	15,897	
2009	41,225	15,050 (3,181)	16,836	12,830	
2010	39,328	-	16,910	16,300	
2011	36,040	-	16,410	14,350	
Brasil					
2006	7,055		3,605	2,899	
2007	4,770		3,095	7,898	
2008	1,166		4,200	9,983	
2009	1,652		4,800	15,000	
2010	2,010		6,300	16,789	
2011	2,050		6,300	12,500	

Luis Fernando Ayerbe

Colombia					
2006	492,590	24,250	30,690	8,500	7,973
2007	479,966	30,507	31,050	4,200	4,858
2008	439,625	60,871	36,000	4,200	10,630
2009	436,128	47,550 (500)	41,500	4,000	11,046
2010	408,335	50,500 (500)	45,000	8,300	-
2011	392,445	32,300 (500)	32,688	7,500	-
Ecuador					
2006	19,800	2,770 (1,272)	295	6,778	
2007	16,837	4,521 (1,265)	2,000	8,679	
2008	9,906	2,288 (611)	5,794	7,212	893
2009	16,604	8,295 (2,095)	200	9,590	
2010	15,751	5,342 (1,799)	200	11,170	
2011	19,041	5,412 (1,393)	200	11,600	
Venezuela					
2006	2,229	3,681 (3,681)			
2007	871	1,754 (1,625)			
2008	-	9,495 (4,495)			
2009	500	5,000 (3,650)			
2010		6,000 (4,550)			
2011		5,000 (3,650)			

Fuente: U.S.D.S. 2008, 2009 e 2010. En millones de dólares.

Comparando el segundo mandato de Bush y el período inicial de la administración Obama, se verifica una continuidad en la escasa dotación de recursos y en la prioridad a la seguridad vinculada a la proliferación del crimen organizado. Conforme muestra el Cuadro 3, el total contemplado por el Departamento de Estado entre 2006 y 2011 es inferior a lo que recibe individualmente Israel. El aumento en 2009 y 2010 corresponde fundamentalmente a la Iniciativa Mérida (IM), programa conjunto con el gobierno mejicano, extensivo a América Central, para el combate al tráfico de drogas, lavado de dinero, crímenes transnacionales y control fronterizo, a través del apoyo en la forma de entrenamiento, inteligencia y equipamiento. Para 2011, el gobierno Obama separa la parte de la IM correspondiente a América Central, asignada a la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI), y presenta un nuevo programa de cooperación, la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI), anunciado en abril de 2009 durante la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago. Entre 2009 y 2001, Colombia, Méjico, junto con las iniciativas CARSI y CBSI reciben en media casi el 50% del presupuesto de todo el Hemisfério.

Cuadro 3.**POE para el Hemisferio Occidental y Oriente Próximo**

	Recursos destinados en 2006*	Recursos destinados en 2007**	Recursos destinados en 2008**	Recursos destinados en 2009***	Recursos previstos para 2010***	Recursos solicitados para 2011***
Hemisferio Occidental	1,595,609	1,552,973	2,087,543	2,161,242	2,360,187	2,147,402
Colombia	564,003	561,090	551,326	540,224	512,135	464,933
México	66,965	65,382	405,854	432,779	582,658	346,562
América Central****				105,870	135,592	106,000
Cuenca del Caribe						79,023
Oriente Próximo	5,211,201	7,767,074	6,336,427	7,079,468	7,072,551	7,128,260
Israel	2,495,326	2,460,240	2,380,560	2,550,000	2,775,000	3,000,000
Presupuesto total del Departamento de Estado	34,300,000	37,000,000	40,900,000	48,895,000	55,172,000	56,770,000

Fuente: U.S.D.S., 2007b*, 2009** y 2010***. En millones de dólares. **** Corresponde a los recursos en los objetivos asociados a Paz y Seguridad y Gobernando Justa y Democráticamente (U.S.D.S., 2010, p. 767).

La política de Barack Obama para América Latina y el Caribe en su primer año de gobierno: El test hondureño

Los desafíos hemisféricos identificados por el Departamento de Estado en sus ejes estratégicos se harán presentes en la coyuntura política que acompaña las relaciones con la región en 2009, marcadas por el golpe en Honduras, cuyo desenlace comprometerá las intenciones de la nueva administración de encontrar una solución de consenso.

La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca estuvo cercada de altas expectativas sobre las diferencias que marcarían su política exterior con relación a su antecesor. Crítico de la invasión a Irak, consideró en su campaña electoral que la concentración de esfuerzos en esa guerra generó un desvío de atenciones, con reflejos en América Latina y el Caribe, negligenciada en las prioridades del país. La preocupación en privilegiar la diplomacia y la construcción de consensos será visible en el primer semestre de 2009, no obstante, a partir de la crisis en Honduras, la nueva administración será colocada en la disyuntiva de subordinar la convergencia regional en favor de intereses estratégicos permanentes del país.

La Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago representó un momento de aproximación. Mismo sin anuncios de medidas de impacto y de la ausencia de consenso en la declaración final, hubo aperturas para un abordaje sin vetos o exclusiones de las relaciones en el interior del hemisferio. Reconociendo la creciente relevancia de América del Sur, Obama se reúne con los presidentes de los países de UNASUR, incluyendo Venezuela y Bolivia.

En abril, conforme mencionamos, Obama anuncia la flexibilización de restricciones impuestas por Bush a Cuba, presentado como primer paso en el camino de la normalización de las relaciones bilaterales, pero dejando claro que nuevas medidas dependerán de la respuesta del gobierno cubano. En 3 de junio, la 39ª Asamblea General de la OEA, reunida en Honduras, por unanimidad del voto de sus miembros, revoca la resolución de 1962 que expulsó Cuba, bajo el argumento de sus lazos de cooperación con la ex-Unión Soviética, abriendo espacio para su reintegración a la entidad.

Paradójicamente, un mes después Honduras es suspendida de la OEA, que aplica la Carta Democrática en respuesta al golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya, depuesto por los militares en cumplimiento de un mandato de la Corte Suprema por no respetar la ley, al promover una consulta popular sobre alteración constitucional para abrir la posibilidad de su reelección, cuya autorización había sido negada por el Legislativo y el Judiciario.

Aunque elegido por el Partido Liberal, que junto con el Partido Nacional se sucede en el gobierno desde el retorno de los civiles al poder en 1981, en el primer año de su mandato Zelaya promueve un cambio profundo en la orientación de la política exterior. Fuertemente dependiente de la importación de petróleo, en un contexto de aumento de los precios internacionales del barril, Honduras solicita a fines de 2007 la incorporación a la alianza Petrocaribe, y en agosto de 2008 adhiere al ALBA.

Si bien esas decisiones fueron sancionadas por el Congreso, en que pesaron las ventajas económicas, la propuesta de reelección a través de reforma constitucional fue vista por las élites como una estrategia de cambio estructural en el equilibrio de poder, con implicaciones en las relaciones exteriores del país. Zelaya estaría comprometiendo décadas de alianza con los Estados Unidos, aproximándose de sus mayores desafectos en la región.

El gobierno estadounidense acompaña las decisiones de la OEA. Durante visita a Rusia, Obama afirmó que "América apoya ahora el restablecimiento del presidente democráticamente elegido... aunque el haya se opuesto fuertemente a las políticas americanas" (Thompson e Lacey, 2009). La Secretaria de Estado Hillary Clinton recibe a Manuel Zelaya, reconocido como autoridad oficial, y patrocina la mediación del presidente Oscar Arias, de Costa Rica, aceptada por las dos partes en conflicto. Paralelamente, son aplicadas sanciones al país, con cortes de ayuda militar y económica, cancelamiento de visas a miembros del

gobierno de facto, en una escala progresiva de presiones dirigidas a condicionar la salida negociada.

La posición del gobierno estadounidense recibe críticas de Venezuela y de sectores del Partido Republicano. Para Hugo Chávez, la mediación de Arias representa la legitimación de los golpistas como parte reconocida, y exige medidas más duras en términos de aislamiento económico y presiones militares (Markey, 2009; Koop, 2009). El mandatario venezolano denuncia la actuación de ex-funcionarios de la administración Bush, especialmente Otto Reich, Subsecretario para Asuntos del Hemisferio Occidental en el momento del golpe que sufrió en 2002, que mantenía un litigio con Zelaya, a quien acusó de promover la corrupción en la compañía oficial de telecomunicaciones, Hondutel (Reich, 2009a). En esa misma perspectiva, Nikolas Kozloff apunta “esfuerzos de desestabilización de ciertos elementos en Estados Unidos - no la administración Obama, más la extrema derecha, que fue más aliada a Bush y McCain” (2009). Entre los ejemplos destaca el International Republican Institute, dirigido por John McCain, de quien Otto Reich fue asesor de campaña para América Latina, y la USAID, a través de los programas de promoción de la democracia, que cuentan entre sus beneficiarios al Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), una de las organizaciones de la Unión Cívica Democrática.

En testimonio frente al Comité de Relaciones Exteriores del Congreso, Reich niega que haya habido un golpe y exhorta a no condenar a los hondureños por defender sus derechos, ya que existen intereses mayores en juego:

La batalla actual por el control político de Honduras no es apenas sobre ese pequeño país. Lo que ocurre en Honduras podrá ser visto un día como punto de culminación de la tentativa de Hugo Chávez de minar la democracia en el hemisferio, o como una luz verde para la continuación de la propagación del autoritarismo Chavista bajo la capa de la democracia. (Reich, 2009b)

La posición de Reich es acompañada por congresistas del Partido Republicano, que envían carta a la Secretaria de Estado cuestionando el posicionamiento convergente con Cuba y Venezuela en el apoyo a Zelaya, bajo el argumento de que su deposición es una reacción legítima del poder legislativo y judicial contra un presidente que no respetó la ley. Como medida de presión, bloquean la aprobación del nuevo Subsecretario para Asuntos Hemisféricos, Arturo Valenzuela.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consideraciones finales

Diferentemente de la Guerra Fría, en que la construcción de alineamientos con la lógica de enfrentamiento este-oeste se pautó frecuentemente por acciones impositivas, en los años recientes, la promoción de los intereses estadounidenses tiene como referencia importante la estructuración de una arquitectura de negociaciones capaz de conducir a la convergencia hemisférica.

Si bien los programas aplicados por el Departamento de Estado, con la excepción de Cuba, se pautan por convenios con los gobiernos nacionales, se percibe un abordaje diferenciado de situaciones consideradas problemáticas, especialmente cuando se trata de aliados en dificultades, como Colombia, con relación a aquellos gobiernos que son parte del diagnóstico de amenazas a la seguridad, como Venezuela y Bolivia. En esos dos casos, a partir de la crítica a prácticas y concepciones autoritarias atribuidas a los gobiernos nacionales, se justifica el apoyo para aquellos sectores, grupos y organizaciones identificados como actores clave en el avance del modelo estadounidense de democracia.

Con la llegada de Barack Obama, si bien hay una preocupación en marcar diferencias con su antecesor en términos de privilegiar la diplomacia y la construcción de consensos, los programas mantienen el foco en la promoción de la democracia representativa. En el caso de Bolivia, la reformulación de los objetivos de la USAID respondió a una demanda del gobierno nacional. En el caso de Venezuela, lo que se verifica es un discurso cauteloso en la utilización de caracterizaciones que expliciten incompatibilidades con el régimen político adoptado por el país, buscando colocarse de forma más equidistante entre gobierno y oposición, sin que eso represente un cambio esencial de objetivos. Con relación a Cuba se mantiene el abordaje unilateral, imponiendo acciones dirigidas a desestabilizar su economía y su régimen político.

Paralelamente a las continuidades apuntadas, la actuación en Honduras ilustra el abordaje privilegiado en el uso del poder frente a la emergencia de una situación de conflicto, cuando las tensiones entre principios e intereses afloran con mayor nitidez. Diferentemente del golpe de 2002 contra Chávez, los Estados Unidos se posicionaron desde el inicio por la defensa del presidente depuesto, patrocinando una salida negociada con el aval de la mayoría de los países miembros de la OEA, ganando legitimidad para una solución que si bien favorecía su geopolítica regional, apuntaba para un camino de negociación. Frente a la demostración de poder del gobierno de facto y las presiones del partido Republicano, dejó que la correlación de fuerzas de la política hondureña definiera el rumbo de la situación, asumiendo los costos de reconocer la restitución del status quo anterior a Zelaya. En esa postura, pesó la prioridad común de las administraciones Republicanas y Demócratas de confrontar la incidencia de los países asociados a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

Notas y Citas

- (1) En 1993 el Congreso aprobó la *Government Performance Results Act*, que determina que el máximo dirigente de cada agencia gubernamental debe someter al Director del Gabinete de Gestión y Presupuesto y al Congreso Nacional, un plan estratégico no inferior a cinco años a partir del año fiscal en que es presentado, y que puede ser actualizado y revisado al menos de tres en tres años.
- (2) En el ámbito de la política exterior estadounidense, la Oficina de Iniciativas Transicionales comienza sus actividades en 1994, vinculada al Bureau para la

Democracia, Conflicto y Asistencia Humanitaria de la USAID, concebida como instrumento de apoyo a los procesos de transición política que adquieren fuerte impulso en los años 1980-90, especialmente en el Este Europeo y en América Latina.

Bibliografía

- AYERBE, Luis (2004). *A revolução cubana* (São Paulo: Editora Unesp).
- _____. 2007 The Summits of the Americas: Continuities and Changes in the Hemispheric Agenda of William Clinton and George W. Bush. En Prevost, Gary e Oliva Campos, Carlos (Coord.) *The Bush Doctrine and Latin America* (New York: Palgrave Mc Millan).
- Casas-Zamora, Kevin 2010 No Victory for Democracy in Honduras, Brookings Institution, January 6 (http://www.brookings.edu/opinions/2009/1201_honduras_casaszamora.aspx)
- Clinton, Hillary 2009 Nomination Hearing To Be Secretary of State. *Statement before the Senate Foreign Relations Committee*, 13/01/2009. (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>)
- Friedman-Rudovsky, Jean e Ross, Jean 2008 "Peace Corps, Fulbright Scholar Asked to 'Spy' on Cubans, Venezuelans". ABC News, 08/02/2008 (<http://www.abcnews.go.com/Blotter/Story?id=4262036&page=1>)
- Garcia, Eduardo 2007 "Bolivia accuses U.S. of funding Morales opponents". Reuters, 29/08/2007 (<http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N29357085.htm>)
- Hakim, Peter 2010 The Obama Administration: A Difficult Year in Latin America. *El Universal (Mexico)*, January 7 (<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2223>)
- Koop, David 2009 "Honduras coup shows Chavez power limited". Associated Press, 28/07/2009 (<http://www.google.com/hostednews/ap/article/ALeqM5i7zRXkAs-bMGg62UdJglGPOTKdHQD99NLNB00>)
- Kozloff, Nikolas 2009 "Otto Reich and the International Republican Institute Honduran Destablization, Inc". Counterpunch.org, 09/07/2009 (<http://www.trinicenter.com/articles/honduras/090709b.html>)
- Markey, Patrick 2009 "Honduras rivals agree more talks to pursue solution". Reuters, 10/07/2009 (<http://www.reuters.com/article/topNews/idUSTRE56943W20090710>)
- Miller, Stephanie 2009 Help for Hondurans After Their Election, December 9 (http://www.americanprogress.org/issues/2009/12/honduras_elections.html)
- Noriega, Roger 2009 What Issues Will Drive U.S.-Latin American Relations Next Year? Articles & Commentary, American Enterprise Institute, December 24 (<http://www.aei.org/article/101475>)
- Ochoa, Sebastián 2008 "Expulsan de Bolivia a agentes de EE.UU". *Jornal Página 12*, 27/06/2008. (www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-106748-2008-06-27.html)
- OMB (Office of Management and Budget) 2009 A New Era of Responsibility. Renewing America's Promise (http://www.whitehouse.gov/omb/assets/fy2010_new_era/A_New_Era_of_Responsibility2.pdf)
- Reich, Otto 2009a "Yo no orquesté el golpe en Honduras". *Miami Herald*, 10/07/2009

- (<http://www.elnuevoherald.com/opinion/v-fullstory/story/494171.html>)
- _____ 2009b Testimony US Senate Foreign Affairs Committee Meeting, 10/07/2009 (<http://sites.google.com/site/hondurasdemocraticaylibre/testimonio-ante-el-congreso-de-usa>)
- Rice, Condoleezza 2006 Transformational Diplomacy. Georgetown University. Washington, DC, 18/01/2006. (<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>)
- Thompson, Ginger e Lacey, Marc 2009 "Two Leaders Accept Talks on Dispute in Honduras". The New York Times, 08/07/2009 (<http://www.nytimes.com/2009/07/08/world/americas/08honduras.html>)
- USAToday 2006 "U.S. aid stirring suspicion in Venezuela". **26/08/2006** (http://www.usatoday.com/news/world/2006-08-26-us-aid-venezuela_x.htm)
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) 2002 *FY 2003 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/3974.pdf>)
- _____ 2003 *FY 2004 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/9476.pdf>)
- _____ 2004 *FY 2005 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/17790.pdf>)
- _____ 2005 *FY 2006 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/28980.pdf>)
- _____ 2006 *FY 2007 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>)
- _____ 2007a *Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere* (<http://www.state.gov/documents/organization/60656.pdf>)
- _____ 2007b *FY 2008 Congressional Budget Justification for Foreign Operations* (<http://www.state.gov/documents/organization/84462.pdf>)
- _____ 2008 *FY 2009 Congressional Budget Justification for Foreign Operations.* (<http://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>)
- _____ 2009 *FY 2010 Congressional Budget Justification for Foreign Operations* (<http://www.state.gov/documents/organization/124072.pdf>)
- _____ 2010 *FY 2011 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives* (<http://www.state.gov/documents/organization/137937.pdf>)
- USGLC (U.S. Global Leadership Campaign) 2010 International Affairs Budget Update February 1 (<http://www.usglc.org/fy11-budget-update-center/>)