



---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**Impactos de la crisis financiera global y el nuevo escenario político  
de América Latina y el Caribe. Una nueva agenda hemisférica**

Participan en este número:

Marco Aurélio García; Sebastião C. Velasco e Cruz;  
Jorge Mario Sánchez Egozcue; Sally Shelton-Colby;  
Carlos Alzugaray Treto; Luis Fernando Ayerbe;  
Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini;  
Carlos A. Romero; Jorge Hernández Martínez;  
Anthony C. E. Quainton; Carlos Eduardo Lins da Silva;  
Lawrence B. Wilkerson y Richard Feinberg

Editores invitados: Luis Fernando Ayerbe y Philip Brenner

EDICION ESPECIAL  
CRIES - IEEI UNESP - INEU - AMERICAN UNIVERSITY - IEPALA

---

30

---

JULIO-DICIEMBRE 2009 / AÑO 14

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

Editores invitados: Luis Fernando Ayerbe y Philip Brenner



EDICION ESPECIAL  
CRIES - IEEI UNESP - INEU - AMERICAN UNIVERSITY - IEPALA

---

# 30

---

JULIO-DICIEMBRE 2009 / AÑO 14

**PENSAMIENTO  
PROPIO**

JULIO-DICIEMBRE 2009 / AÑO 14

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.ries.org](http://www.ries.org)

## Membresía de CRIES / CRIES Members

### Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)  
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael\*  
Fundación Instituto de Mediación FIME-Argentina\*

### Bolivia

Acción Andina

### Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes  
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UNESP,  
UNICAMP y PUC/SP

### Barbados

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

### Belize

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

### Colombia

ECOFONDO  
Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia)  
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  
Centro de Estudios sobre Integración (CESI) \*

### Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)  
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)  
Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI)  
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)  
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)  
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas  
(IICE-Universidad de Costa Rica)

### Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)  
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 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

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)  
FUNSAL PRODESE  
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDESES)  
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)  
Tendencias

### Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)  
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)  
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala\*  
IRIPAIZ\*

### Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales  
pour le Développement (CRESFED)  
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pédagogiques (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 (CISAN)  
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de  
Guadalajara)  
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)  
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)  
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)\*

### 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 \*  
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)  
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

### Panamá

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)  
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

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)  
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 (INVESPE)

### Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en Buenos Aires)  
Foro Social para la Transparencia  
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)  
Grupo de Análisis e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCON)  
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina  
y el Caribe  
Reintegración  
Red Sur Norte

\* en proceso de admisión

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

Gabriel Aguilera  
IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe  
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

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

Clovis Brigagao  
Universidade Cândid Mendes, Brasil

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

Victor Bulmer-Thomas  
Chatam House, UK

Sonia de Camargo  
Instituto de Relações Internacionais  
Pontifícia Universidade Católica (PUC),  
Rio de Janeiro, Brasil

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

Eduardo Gamarra  
Latin American and Caribbean Center,  
Florida International University, USA

Norman Girvan  
Association of Caribbean States (ACS)

Wolf Grabendorff  
FESCOL

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

Jean Grugel  
The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández  
Revista Temas, Cuba

Richard Hillman  
John Fisher College, Rochester, USA

Francine Jácome  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos  
(INVESP), Venezuela

Isabel Jaramillo  
Centro de Estudios sobre América, Cuba

Weine Karlsson  
University of Stockholm, Sweden

David Lewis  
Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merkx  
Duke University, USA

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

Laverne E. Ragster  
University of the Virgin Islands, USA

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

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

Luis Guillermo Solís  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),  
Costa Rica

Heinz Sonntag  
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

José Manuel Ugarte  
Universidad de Buenos Aires, Argentina

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

Judith Wedderburn  
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Eric Hershberg  
University Drive Burnaby, British Columbia, Canadá

# Índice / Contents

---



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

### **CONFERENCIA INAUGURAL**

O impacto da crise financeira e a agenda hemisférica diante do novo cenário político da América Latina e do Caribe

MARCO AURÉLIO GARCIA / 11

### **EL IMPACTO DE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL**

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

Um exercício temerário: Reflexões sobre as consequências da crise econômica global na América Latina e Caribe

SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ / 25

América Latina en la coyuntura de la Crisis Financiera Internacional

JORGE MARIO SÁNCHEZ EGOZCUE / 37

### **COMENTARIOS / COMMENTS**

The Global Financial Crisis and Its Impact on Latin America and the Caribbean

SALLY SHELTON-COLBY / 61

### **EL NUEVO ESCENARIO POLÍTICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LAS RELACIONES ENTRE CUBA Y LOS ESTADOS UNIDOS**

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

Los cambios en la agenda regional hemisférica ante los nuevos escenarios en América Latina y el Caribe y Estados Unidos

CARLOS ALZUGARAY TRETO / 69

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

LUIS FERNANDO AYERBE / 87

As mudanças na inserção brasileira na América Latina nos anos noventa e no início do século XXI

TULLO VIGEVANI Y HAROLDO RAMANZINI / 117

Venezuela y Cuba: Entre el petróleo y la revolución  
CARLOS A. ROMERO / 151

Los Estados Unidos, la política hacia Cuba y el entorno hemisférico:  
Procesos, contextos y perspectivas  
JORGE HERNÁNDEZ MARTÍNEZ / 181

### **COMENTARIOS / COMMENTS**

The New Hemispheric Agenda and the Role of Regional and International Organizations  
ANTHONY C. E. QUAINTON / 207

Sim, ele pode. Barack Obama e o restabelecimento das relações com Cuba  
CARLOS EDUARDO LINS DA SILVA / 217

New Leadership and U.S.-Cuba Relations within the Framework of the Hemispheric Agenda  
LAWRENCE B. WILKERSON / 227

The Eclipse of the Americas? Rumors of the Inter-American System's Death are Pre-Mature  
RICHARD FEINBERG / 235

### **PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 243**

### **REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 247**

### **COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 255**

### **NORMATIVAS / NORMATIVES / 259**

En portada / Cover: Fragmento. Manuel Mendive  
(1944). El Malecón, 1975, Óleo/madera 60x80 cm.  
Obra expuesta en el Museo Nacional de Cuba, Palacio  
de Bellas Artes.





Apreciad@s amig@s:

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 de la política exterior estadounidense y de la eventual normalización que pudieran producirse en las relaciones entre este país y Cuba. Sin embargo, estas expectativas, desde el inicio de su período presidencial, se han visto afectadas tanto por la crisis financiera global y el re-posicionamiento de los Estados Unidos en la economía internacional, como por las nuevas dinámicas emergentes en el escenario político regional, con el desarrollo de nuevos liderazgos regionales, como en el caso de Brasil y de Venezuela; con el surgimiento de nóveles esquemas de integración regional como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), y con el incremento de tensiones regionales como las que se desarrollan actualmente entre Colombia y Venezuela o de nuevas crisis como el golpe de Estado que ha afectado recientemente a Honduras y que pone en cuestión la eficacia de instrumentos como la Carta Democrática Interamericana y de organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA).

En este contexto, el 8 de junio de 2009, a partir de una iniciativa conjunta del Instituto de Estudios Económicos Internacionales (IEEI) y del Instituto Nacional de Estudios sobre los Estados Unidos (INEU) de la Universidad Estadual Paulista (UNESP), de la American University, de la Universidad de La Habana, del GAPCon y de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), se desarrolló, en la sede de la UNESP en la ciudad de Sao Paulo, un seminario internacional sobre los impactos de la crisis financiera global y del nuevo escenario político de América Latina y el Caribe sobre la configuración de una nueva agenda hemisférica, como primer paso de un diálogo hemisférico sostenido que promueve CRIES. En el seminario participaron destacados investigadores estadounidenses y latinoamericanos, incluyendo una importante delegación de investigadores cubanos, cuyas presentaciones y aportes generaron un amplio debate sobre los temas centrales de la agenda del seminario, con especial atención a los nuevos roles de diversos países latinoamericanos y a la relación entre Cuba y los Estados Unidos. En función de la riqueza de estas contribuciones, dedicamos este número especial de Pensamiento Propio a publicar las presentaciones y comentarios de este seminario, con la coordinación de los profesores Luis Fernando Ayerbe de la UNESP y Philip Brenner de American University, especialmente invitados como editores para la preparación de este volumen.

En este marco, el presente número de Pensamiento Propio se inicia con la transcripción de la conferencia inaugural del seminario, a cargo del profesor Marco Aurélio Garcia, asesor especial en relaciones internacionales del Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, sobre el impacto de la crisis financiera internacional y la nueva agenda hemisférica ante el actual escenario político en América Latina y el Caribe. A continuación, y a diferencia de la modalidad habitual de la revista, combinamos la publicación de artículos académicos de investigación y análisis enviados por algunos de los participantes del evento, con comentarios hechos a los mismos, en torno a dos secciones específicas: la primera, centrada en la crisis financiera internacional y su impacto en la región y en las relaciones hemisféricas, y la segunda, focalizada en los cambios del escenario político hemisférico y las transformaciones de las relaciones entre los países de la región, con especial énfasis en el análisis de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos y los posibles escenarios de su evolución en el nuevo contexto regional.

El impacto de la crisis financiera global en la región es analizado, como parte de la primera sección de Investigación y Análisis, en los artículos de los profesores e investigadores Sebastiao C. Velasco e Cruz sobre las consecuencias de la crisis económica global en América Latina y el Caribe, y de Jorge Mario Sánchez Egozcue sobre América Latina en la coyuntura de la crisis financiera internacional, seguido de una primera sección de Comentarios, a cargo de la Embajadora Sally Shelton-Colby. Por otra parte, el nuevo escenario político regional cuenta con las contribuciones, en la segunda sección de Investigación y Análisis, del Embajador Carlos Alzugaray sobre los cambios en la agenda regional hemisférica; del profesor Luis Fernando Ayerbe sobre diplomacia transformacional y poder inteligente (*smart power*) en la transición de la administración de George W. Bush a la de Barack Obama; de los profesores e investigadores Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini sobre los cambios en la inserción de Brasil en América Latina y el Caribe; del profesor venezolano Carlos Romero sobre las relaciones entre Venezuela y Cuba, y del director del Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana Jorge Hernández, sobre los Estados Unidos, su política hacia Cuba y el entorno hemisférico. Estos aportes son seguidos por una nueva sección de Comentarios que incluye las presentaciones del Embajador Anthony C. E. Quainton sobre la agenda hemisférica y el rol de las organizaciones regionales e internacionales; del periodista y profesor Carlos Eduardo Lins da Silva sobre Barack Obama y los cambios en las relaciones de los Estados Unidos y Cuba; del profesor y coronel retirado Lawrence B. Wilkerson sobre estas relaciones en el marco de la nueva agenda hemisférica, y del profesor y ex Asesor Senior de Asuntos Inter-Americanos del Presidente Bill Clinton, Richard Feinberg sobre la situación del sistema inter-americano.

A la vez, como es habitual, se mantienen en este número las secciones de Pulso Bibliográfico y de Revista de Revistas, que pasan revista a las recientes publicaciones en la región, mientras que, por razones de espacio, no se incluye la sección Reseñas.

Finalmente, quiero reiterar mi agradecimiento tanto a los profesores Gilberto Rodrigues y Thiago Rodrigues del GAPCon por su apoyo a esta iniciativa y a los profesores Luis Fernando Ayerbe y Philip Brenner por el eficiente trabajo de compilación y edición de los artículos y co-

mentarios de los diversos autores que aportan a este volumen, como al Instituto de Estudios Económicos Internacionales (IEEI) y al Instituto Nacional de Estudios sobre los Estados Unidos (INEU) de la Universidad Estadual Paulista (UNESP), y a la American University, que han hecho posible la realización del seminario y de esta publicación, junto con IEPALA y la Editorial Icaria, y a los investigadores que han participado en la reunión de Sao Paulo, tanto de diversas instituciones académicas estadounidenses y latinoamericanas, como de los institutos y centros de investigación de la Universidad de La Habana.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin



# O impacto da crise financeira e a agenda hemisférica diante do novo cenário político da América Latina e do Caribe

Marco Aurélio Garcia\*

Eu queria, em primeiro lugar, dizer que sou eu quem agradece o convite e a possibilidade de poder compartilhar esse debate sobre a nova agenda hemisférica e particularmente de poder contar aqui com compatriotas meus e outros latino-americanos, mas particularmente de poder contar com a presença de pesquisadores Cubanos e Norte-Americanos. Acho que esse encontro é sintomático de um novo

*\*El profesor Marco Aurélio Garcia ha autorizado la publicación de la transcripción de su conferencia, revisada por CRIES, con la aclaración de que no ha sido revisada por el mismo autor.*

momento que nós estamos vivendo na América Latina, no Caribe, no hemisfério em geral e que deveria ser extremamente valorizado por nós. Evidentemente eu vou expressar algumas posições, que são posições do governo e farei alguns comentários que são comentários de natureza pessoal. Parto da decisão que a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos adotou há poucos dias em Honduras, de anular a exclusão de Cuba, tomada em Janeiro de 1962. Os desdobramentos dessa posição ainda são imprecisos. Acho que é difícil que nós venhamos agora a avaliar o vai ocorrer. E quero deixar claro que a posição que o Brasil adotou desde o início foi suscitada de alguma maneira, na reunião de Salvador, Cúpula Latino-americana e Caribenha de Salvador [dezembro de 2008] e depois constou do discurso com o qual o presidente Lula recebeu o presidente Raúl Castro, em Brasília. Nós encaminhamos a questão em que direção? Exatamente na direção que acabou por ser aprovada em Honduras. Nós defendíamos uma posição minimalista, que de um lado anulasse a resolução de 1962 e deixasse em aberto o futuro das relações de Cuba, não com o hemisfério, porque essas relações já estão se normalizando cada vez mais, mas as relações com a Organização dos Estados Americanos: caberá a Cuba e à OEA avaliarem como é que essas relações vão evoluir no futuro e isso por uma razão muito simples: porque, evidentemente, o contencioso entre a OEA e Cuba é de grande complexidade, tem raízes históricas muito profundas e seria absolutamente precipitado, que de uma parte ou de outra, nós viéssemos a estabelecer condicionalidades.

Nas discussões que nós mantivemos, sobretudo nos últimos dias, com o governo Norte-Americano, nós insistimos muito para que eles adotassem a posição que finalmente tomaram e que eu acho que foi extremamente positiva e que demonstra uma evolução muito importante. E é importante dizer também que nas conversações que nós mantivemos com o governo Cubano, tivemos a percepção, já há mais tempo, de que essa posição era aquela que Cuba desejaria que fosse adotada, isto é, fazer desse ato um ato com significação simbólica, mas que estivesse muito precisamente definida e que não criasse nenhum constrangimento na evolução das relações, não só de Cuba com os Estados Unidos, mas da própria América Latina e do Caribe com os Estados Unidos, relações essas que estão passando por um processo extremamente importante nos últimos anos e eu diria, inclusive, que mais especificamente nos

últimos meses. Eu digo isso sem que seja uma análise oficial do governo, mas estou absolutamente seguro que é algo que perpassa a cabeça de muitos de nós que estamos vinculados à formulação da política externa. Esse tema não é um tema só de atualidade, é um tema que tem raízes muito profundas e a relação que nós mantemos com Cuba em particular, avaliação que nós fazemos desses quase 50 anos de existência do governo Cubano, das características que eles têm, evidentemente não pode ser separado das decisões que nós temos.

Sem, de maneira nenhuma, querer fazer uma reconstituição histórica, ainda que seja sempre, por deformação profissional, tentado a fazer isso, queria chamar a atenção para o fato de que Cuba, para uma grande parte de algumas gerações na América Latina, e no Brasil em particular, teve um significado extremamente importante. As transformações ocorridas em Cuba em 1959, que foram transformações que como todos estão lembrados, se deram num contexto mais amplo, que era o contexto da Guerra Fria então imperante naquele momento e também num contexto de crise pela qual passavam muitos regimes ou quase todos os regimes da América Latina e do Caribe. Contexto de crise que tinha dimensões econômicas, dimensões sociais e políticas. Todos os projetos de transformação que haviam antecedido os acontecimentos cubanos de 1959 não haviam permitido uma transformação efetiva da realidade dos países que por ele passaram. Lembremos a importância que teve, de uma certa forma na cabeça do núcleo dirigente da Revolução Cubana, os acontecimentos da Guatemala em 1954. Não por acaso um dos principais atores da Revolução Cubana, Guevara, estava em 1954 na Guatemala e assistiu ao colapso do governo Arbenz; percebendo as limitações daquele tipo de processo nacional desenvolvimentista que se dava no pequeno país e que antes e depois de 1959, iria se repetir em vários países da América Latina, inclusive no próprio Brasil, com os acontecimentos de 1964.

Essa experiência da Revolução Cubana, portanto, teve no seu momento inicial um caráter democrático radical e exerceu um atrativo muito forte sobre as novas gerações, muito das quais estão hoje nos governos Latino-Americanos, incluindo muitos que sequer, naquele momento, haviam nascido para a política. Ela teve um impacto muito forte sobre as forças da esquerda tradicional: pensemos que quase todos os partidos comunistas da América Latina sofreram fortes cisões a partir dos

acontecimentos de Cuba. Mas ela teve também uma influência muito grande sobre vários movimentos nacionalistas, que por alguma razão eram caracterizados como populistas. Não é segredo para ninguém que houve correntes vinculadas à herança da Revolução Cubana no Peronismo Argentino, no Aprismo no Peru, na Ação Democrática na Venezuela, e mesmo na Colômbia. Enfim, praticamente em todos os países, mesmo no caso brasileiro, setores nacionalistas vinculados ao exército também ficaram sensibilizados por esses acontecimentos. E é evidente que esse novo contexto que se produziu na região viria a ter uma influência muito grande sobre as inflexões da política externa norte-americana.

Eu diria que num marco global da política da Guerra Fria, isto é, num mundo bipolar, os Estados Unidos optaram por uma orientação dúplice naquele momento, qual seja, por um lado resolveu lançar um programa que pudesse atacar aquilo para o qual a Revolução Cubana chamava a atenção, que era as reformas sociais na região. Esse programa foi a Aliança para o Progresso. E, por outro lado, também começou a desenvolver táticas contra-insurgentes na região para enfrentar os possíveis desdobramentos militares que a Revolução Cubana tivesse e que, efetivamente, acabou tendo na região. Os EUA escolheram um caso emblemático para se opor à Revolução Cubana, que foi a Revolução com Liberdade no Chile, que se expressou concretamente na campanha eleitoral de Eduardo Frei (pai). E que era apresentada, em certo sentido, como a contrafação da revolução Cubana.

A evolução de Cuba nesse período, evidentemente, terá de ser analisada de forma extremamente detida, e não será o caso aqui de fazê-lo; chamo apenas a atenção para alguns aspectos sem querer, de maneira nenhuma, emitir juízos mais profundos. Mas diria que é importante saber que certo ponto de ruptura com o projeto original da Revolução Cubana, melhor dizendo, uma inflexão que a Revolução Cubana teve tem relação com os acontecimentos de Playa Giron, ou seja, quando se configura concretamente uma intervenção com a participação direta dos Estados Unidos.

Naquele momento, um movimento que tinha claramente características de um reformista-democrático radical, se assume como de características socialistas e penso que a partir desses anos e de uma forma cada vez mais crescente, a Revolução Cubana, começa a se



confrontar com o dilema em que praticamente todas as revoluções no mundo se confrontaram: ou se internacionaliza ou se isola e corre o risco de se aniquilar. Este foi um dilema desde a Revolução Francesa, que buscou a internacionalização, e da Revolução Russa, para citar dois exemplos. E essa tentativa de internacionalização está muito diretamente ligada ao efeito de demonstração político e ideológico que a Revolução Cubana exerceu sobre o conjunto da América Latina naqueles termos em que eu mencionei aqui, quer dizer, a idéia de que os projetos reformistas democráticos que estavam em curso na região pareciam não ter viabilidade. Não farei uma análise de sua viabilidade ou não viabilidade, mas eles pareciam como tal e essa percepção, é evidente, teve um efeito político extremamente relevante. E é claro que também isso viria a ser reforçado, sobretudo pelo desdobramento dos acontecimentos na América Latina, entre um período marcado, digamos, entre 1964 e 1973.

Eu escolho o ano de 1964, momento do golpe de Estado no Brasil e desencadeamento de um processo de golpe de Estado em vários países até 1973, quando uma experiência que não era tipicamente uma experiência nacional- desenvolvimentista, mas que se pretendia algo mais do que isso —a experiência do Allende no Chile—, também fracassa. Quero dizer com isso que foi criada uma oposição muito mais forte entre um caminho democrático institucional e o caminho revolucionário para o qual a revolução Cubana apontava. Evidentemente que nós teríamos que também analisar a própria evolução interna de Cuba nesse período, o fato de que o isolamento que é fortemente marcado pela decisão da OEA, em 1962. Não que a OEA tivesse alguma significação, mas a decisão, sim, expressava essa política de isolamento e o correspondente bloqueio econômico iniciado pelos Estados Unidos que teve efeito sobre a própria evolução econômica do regime Cubano, quer dizer, a aproximação muito forte com a União Soviética, a tentativa num determinado momento, inclusive, de um caminho econômico próprio, específico, que eu acho que se materializa um pouco na idéia da safra das 10 milhões de toneladas de açúcar e o fato também de que tudo isso se dá num contexto de isolamento internacional dos projetos revolucionários.

Não se trata somente da América Latina, nós vamos observar que vários projetos que apareciam pelo mundo afora, como aliados potenciais de

Cuba, o surgimento de uma terceira força ou daquilo que se chama hoje de Terceiro Mundo, também começam a sofrer evoluções notórias, o golpe em Gana, as sanções na Argélia, etc. Posteriormente, a isso nós vamos ter então um período de isolamento muito forte de Cuba, que coincide com aquele período chamado “os anos de chumbo na América Latina”, que se abateu, sobretudo, sobre a América do Sul, mas também sobre a América Central e que vai sendo de certa maneira atenuado pela transição democrática que se esboça a partir dos anos de 1980 e tem uma cronologia um pouco diferenciada segundo o país, particularmente, nos da América do Sul.

No entanto, essa transição democrática nos nossos países, não veio acompanhada de mudanças significativas do ponto de vista econômico. Pelo contrário, como a hegemonia naquele momento era de pensamento econômico conservador ou neoconservador ou neoliberal, chamemos como nos pareça, o que nós vamos verificar é que em grande parte desses países, ainda que tenha havido uma inflexão democrática no âmbito da política muito forte, inclusive no âmbito da política exterior, de qualquer maneira não se verificou a retomada de uma agenda de tipo desenvolvimentista, conforme isso tinha ocorrido no passado. Eu acho que esse elemento, essa inflexão, ela só vai ocorrer efetivamente quando os processos de ajuste ligados ao ideário do Consenso de Washington começam a “fazer água” em vários países da região e nós vamos ter então a emergência de um novo período, que é marcado pela necessidade de reformas econômicas com forte ênfase nas questões de inclusão social e também com reformas de caráter político importantes. É aí que me parece evidente que nós vamos ter uma diferenciação muito grande, dos projetos em curso na região. Se por um lado países que tinham vivido de uma forma mais intensa uma experiência nacional-desenvolvimentista, como o Chile, o Brasil, o Uruguai, a Argentina, vão se encaminhar numa determinada direção, outros países que não tinham vivido essa experiência e que tinham inclusive uma constituição do seu modelo econômico numa direção distinta desses quatro que eu mencionei, vão se encaminhar em outra direção.

A transição política que nós temos em países como o Chile, a Argentina, o Uruguai e o Brasil, é mais ou menos similar, não é? Ela se dá com reforço gradual de instituições democráticas com níveis de transação entre o velho modelo e os novos modelos que também é importante.

Penso que no Chile isso é muito visível, mas no Brasil também o é e com dificuldades muito fortes do ponto de vista econômico, em alguns países o modelo de ajuste liberal é adotado desde o começo, em outros há uma disputa interna que faz com que o modelo liberal seja tardio, que eu acho que é o caso do Brasil e pouco a pouco, mas, sobretudo nos casos da Argentina, do Uruguai e do Brasil, nós vamos ver o esgotamento desse modelo. Na Argentina o esgotamento se deu de forma dramática que vai incitar a continuidade do regime político, mas com um programa econômico de caráter mais radical. De qualquer maneira são transições mais previsíveis, todas elas com uma orientação de política externa mais ou menos comum.

Outro caso é a situação de países como a Venezuela, como a Bolívia e como o Equador onde, evidentemente, em função inclusive da própria estrutura da economia, nós temos uma forte concentração das atividades econômicas em torno ou do petróleo ou de alguns produtos minerais e que fazia, concretamente, que o papel da renda desses produtos tivesse uma importância muito grande e que a apropriação dessa renda fosse uma questão absolutamente essencial. O que é que nós vamos verificar? Vamos verificar que nesses três países os modelos de transformação anteriores que tinham ocorrido não davam mais conta de uma nova dinâmica existente, uma dinâmica na qual novos atores sociais ingressam na política e se defrontam, concretamente, com limites muito grandes das instituições; isto é, as instituições existentes não estavam, de certa forma, preparadas para abrigar esse novo ingresso de forças sociais e políticas e acho que isso explica, entre outras coisas, porque é que nós temos, nos casos da Venezuela, do Equador e da Bolívia, toda uma tentativa de reinstitucionalização do país e de reconstrução das instituições nacionais, que se expressa concretamente nos projetos de assembléias nacionais constituintes e que vai explicar, entre outras coisas, porque é que esses processos aparecem com um signo muito mais radical do que aquele que evidentemente havia ocorrido no caso Brasileiro, Argentino, Chileno e Uruguai.

Nós vamos ter também um fenômeno interessante que é uma mudança muito forte que começa a ocorrer na América Central. Eu tenho usado com certa frequência a expressão de *sul-americanização da América Central*, quer dizer, no sentido de que vários países da América Central vão passar por um processo de reinstitucionalização e de deslocamento

político, semelhante àqueles que estavam ocorrendo na América do Sul, com uma particularidade que, em pelo menos três países da região, houve movimentos armados de grande relevância: eu me refiro à Nicarágua, a El Salvador e à Guatemala, que não resultaram naquilo que eles pretendiam —construir o socialismo naqueles três países—, mas que redundaram, sim, numa coisa muito importante que foi construir sociedades democráticas e instituições democráticas, como se pode ver hoje nesses três países. Bem, se eu faço essa pequena e imprecisa digressão, quero deixar bem claro, é muito mais para mostrar como o quadro Latino-Americano e Caribenho mudou e como esse quadro implicaria necessariamente numa nova visão do continente, *vis-à-vis* uma nova relação no continente, *vis-à-vis* os Estados Unidos e inclusive numa nova percepção do continente em relação a Cuba. Evidentemente que em relação a Cuba havia em primeiro lugar, a disposição de liquidar com um contencioso que era próprio do período da Guerra Fria, quer dizer, não tinha mais nenhum sentido a persistência de uma exclusão como aquela. Mesmo para regimes de caráter mais conservador existentes na região, a mudança do quadro internacional e os seus reflexos na América Latina aconselhavam, concretamente, que todos esses governos viessem a adotar uma política externa diferente em relação a Cuba. Em segundo lugar, havia também, obviamente, uma percepção diferenciada em relação aos Estados Unidos.

No caso dos Estados Unidos, tenho a impressão que um dos elementos importantes está diretamente ligado ao fato de que a América Latina e o Caribe perderam importância para o país. Alguns dizem que isso foi um grande negócio para a América Latina e para o Caribe. Os Estados Unidos deixaram de se preocupar muito com a nossa região. Pode ser que isso seja em parte verdade, mas a grande questão efetivamente é que, talvez, pelas obrigações que os Estados Unidos contraíram em relação a outras áreas do mundo, sobretudo em relação ao Oriente e as suas preocupações no Extremo Oriente, vieram fazer com que houvesse uma perda de influência na região e o que persistiu aqui e em muitos casos foi uma política residual que teve efeitos, em muitos casos, negativos. Eu penso concretamente nas relações e na percepção que Cuba teve da Venezuela, que os Estados Unidos tiveram da Venezuela, que os Estados Unidos tiveram da Bolívia, para citar exemplos que me parecem significativos. De qualquer maneira nós fomos assistindo uma reconstrução desse tipo de relacionamento ao mesmo tempo em que

a região começava a se dar instrumentos de integração muito mais consistentes do que aqueles que nós tínhamos no passado, ainda que eu ache que esses instrumentos de integração são, de qualquer maneira, precários, que não estão perfeitamente configurados.

Tomemos um deles, o Mercosul. O Mercosul, a despeito dos avanços, —e muitos dizem que não houve avanços, mas penso que houve sim—, ainda está confinado, basicamente, às suas funções comerciais e mesmo assim ele está aí mal parado, na medida em que ele não conseguiu realizar plenamente o seu objetivo de construção de uma união aduaneira e na medida em que uma relação essencialmente centrada sobre os fatores comerciais, ao invés de reduzir as assimetrias na região, tem aprofundado as assimetrias e este é um problema gravíssimo para o Brasil porque faz com que o país assuma, cada vez mais, um papel econômico mais importante na região. Isso não é bom porque nós queremos, justamente, uma relação mais equilibrada. Na busca de uma relação que transcendesse o comercial e que pudesse inclusive conviver com regimes comerciais diferentes, assumindo concretamente as tarefas da integração no âmbito da infra-estrutura física, da infra-estrutura energética, mas também da compatibilização de políticas industriais, de políticas agrícolas e que se abrisse para outros âmbitos (como o âmbito financeiro e para o próprio âmbito político), é que se tomou a decisão de constituir, a UNASUL.

A UNASUL não é algo excludente do resto da América Latina, pelo contrário, ela tem uma cláusula, inclusive, que estabelece que aprovado por oito congressos, ela poderá abrir-se para outros países da América Latina. Mas ela tinha essa função básica de tentar estabelecer uma articulação no âmbito econômico, no âmbito social, no âmbito político e também nos âmbitos de defesa, quando se criou o Conselho de Defesa Sul- Americano, e como foi bem lembrado aqui, ela nos seus primeiros passos teve algumas atuações importantes, como foi a intervenção na crise Boliviana [de 2008] com alto poder dissuasivo sobre o conflito interno. A idéia com a qual nós estamos trabalhando é de que a UNASUL possa ser um fator, inclusive, de redução das assimetrias e que uma estruturação desses países num projeto de integração possa garantir para a região uma presença internacional muito maior, tendo em vista os enormes trunfos que ela tem em termos energéticos, de produção de alimentos, de população, mercado —mercado inclusive

valorizado—, pelas políticas sociais, fortalecidas pelas políticas sociais, para citar alguns temas. E nós tivemos no fim do ano passado, como numa espécie de um desdobramento previsível da UNASUL, a reunião da Bahia, na qual, pela primeira vez, na história, reuniram-se exclusivamente países da América Latina e do Caribe sem a presença nem de Espanha nem de Portugal, como ocorre nas Cúpulas Ibero-Americanas, nem a presença dos Estados Unidos e do Canadá como ocorre nas reuniões interamericanas, do tipo das que nós tivemos em Trinidad e Tobago [Cúpula das Américas, de abril de 2008]. Isso não significava, evidentemente, nenhum afã de exclusão, mas significava muito mais a necessidade de uma reflexão própria de países que têm, efetivamente, elementos de identidade muito grandes; identidade essa que não exclui, de maneira nenhuma, uma diversidade muito grande.

Pensemos que estiveram em Salvador desde Raúl Castro [Cuba] até Álvaro Uribe [Colômbia], estava Michelle Bachelet [Chile] e o presidente do México [Felipe Calderón] e assim por diante, quer dizer, nós tivemos uma muito diversificada presença de chefes de Estado que apresentam idéias diferentes, mas que têm alguns pontos em comum. Um deles foi exatamente colocar de forma muito enfática a necessidade de que Cuba ficasse plenamente reintegrada, não no sistema Latino-Americano, porque aí já está, mas que ela fosse que Cuba pudesse integrar de forma plena o sistema mundial, em particular o Sistema Interamericano. Isso, evidentemente, passava e passa por uma questão que o governo Brasileiro tem, muito enfaticamente, colocado em relação ao governo Norte-Americano e que ocupou, em grande medida, as conversações que o Presidente Lula teve com o Presidente Obama em Washington e em outras conversas pessoais que eles tiveram em várias reuniões internacionais onde estiveram e em conversas telefônicas que têm se multiplicado, inclusive agora recentemente, não foi dado publicidade a isso, mas os dois conversaram a respeito da reunião da OEA por telefone e em algumas outras conversas que membros do governo Brasileiro, o ministro [das Relações Exteriores] Celso Amorim, tem mantido com a Secretária de Estado Hillary Clinton e eu mesmo mantive em algumas ocasiões com o General Jones, *National Security Adviser*. Em todas essas ocasiões, o que nós temos colocado é que a posição do Brasil é de que deveria haver um levantamento unilateral do bloqueio, que nós deveríamos, que os Estados Unidos deveriam avançar para negociações, sem condições, porque qualquer estabelecimento

de condições receberia da parte do governo de Cuba uma resistência muito forte e que aqueles temas que fossem pertinentes de discutir, e os há em grande quantidade, deveriam ser objeto, já, de conversação com gestos de boa vontade plenamente estabelecidos.

Eu tenho a impressão de que esse tema ainda vai se arrastar por um certo período, mas nós gostaríamos que a abertura que o Governo do Presidente Obama tem em relação a questões como as do Oriente Médio pudessem se dar com muito mais razão por uma região menos problemática como é a da América Latina. A América Latina é uma região que não oferece maiores desafios para os Estados Unidos. Nem para a visão mais conservadora que possa haver dos termos de segurança, poderia cinquenta anos atrás, admitamos, *ad argumentum*, que esse tema pudesse se colocar para os Estados Unidos; hoje essa questão não está colocada, é perfeitamente possível que o Governo Norte-Americano mantenha com o conjunto da América Latina as boas relações que mantém com o Brasil hoje, por exemplo, e que é importante dizer que já vem do período Bush. Ele não era propriamente um presidente com o qual nós tivéssemos grandes afinidades políticas, ideológicas e intelectuais, no entanto, conseguimos estabelecer um relacionamento muito bom. Com muito mais razão nós acreditamos que esse relacionamento poderá se estabelecer com o Governo Obama, como de fato vem se estabelecendo com outros países da região.

Então, digamos, essa distensão, essa *desdramatização* das relações na nossa região nos parece um elemento absolutamente fundamental. Esses conjuntos de iniciativas contribuirão de uma forma muito decisiva para a constituição de uma nova agenda hemisférica. Nós vamos ter que pensar essa nova agenda hemisférica em muitos aspectos, inclusive no seu próprio nome “hemisférico”. Porque nós pensamos hoje em dia, nós damos muito mais ênfase ao hemisfério sul —aquele que é dividido pelo Equador— do que aquele que é dividido pelo por Greenwich. Enfim, são temas importantes e são temas que, eu acho, que caberá a todos nós aqui discutir. Eu lamento não poder ficar todo o tempo do encontro, mas seguramente vou ter ecos da discussão que se estabelece aqui e acredito que ela será de grande importância para, inclusive, a percepção do Governo Brasileiro. Não por acaso, Antonio Patriota, nosso Embaixador em Washington, foi muito incisivo nos mandando alguns telegramas, recomendando a participação nesse

evento. Mesmo que ele não tivesse feito, eu viria pelo prazer de voltar ao Estado (de São Paulo) que me adotou academicamente e pelo prazer, também, de encontrar alguns velhos amigos como o professor Feinberg e de, sobretudo, de fazer conhecimento de novos amigos, sobretudo com os nossos queridos pesquisadores cubanos que aqui estão. Obrigado.





El impacto de la  
crisis financiera global

.....

The Impact of the  
Global Financial Crisis

.....

O impacto da crise  
financeira global





# Um exercício temerário: Reflexões sobre as consequências da crise econômica global na América Latina e Caribe

Sebastião C. Velasco e Cruz

A cautela se justifica. Falar de processos em curso é sempre arriscado. Mas o risco é muito maior quando nos propomos a excogitar sobre as consequências de um processo como este —a crise econômica global— cuja característica mais notável é a ocorrência de deslocamentos bruscos, de intensidade máxima, que tornam difíceis —ou mesmo ociosas— quaisquer tentativas de projeção.

Quando falo em movimentos rápidos, estou pensando em variações de preços, como os que ocorreram, por exemplo, com o petróleo, —que cai de 120 dólares o barril, em setembro, para 32 dólares, em dezembro de 2008, para subir novamente a 70 dólares no começo de junho do ano

corrente. Ou nos preços das ações negociadas na bolsa, que conhecem um forte movimento altista no Brasil, desde abril próximo, surpreendente pela rapidez e pela intensidade. Depois de acumular perdas de mais de 50%, o valor de mercado da Bovespa em julho já voltava ao nível em que se encontrava antes da quebra do Lehman Brothers. O mesmo observamos no tocante ao câmbio: a partir de setembro do ano passado, a cotação do dólar em reais quase duplica (passa de 1,5 a 2,8); nos últimos meses, porém, volta a cair, e hoje a moeda americana está cotada —para grande preocupação de empresários e autoridades econômicas brasileiras— a menos de 1,8 reais.

A surpresa provocada por estes movimentos conjunturais condenam as projeções mais cuidadosas à obsolescência precoce. Assim, em janeiro de 2009, o FMI previa um crescimento de 1,2% do produto global, e queda de 1,8% da economia dos Estados Unidos; em maio, a previsão sobre a produção global tinha caído para - 1,2%, e sobre a economia norte-americana para - 2,3%.

Ora, se a crise está em curso, e se o seu ritmo e contornos permanecem indefinidos, como falar em consequências da crise?

Não há como responder de forma cabal a esta pergunta, mas podemos tomar algumas precauções a fim de minimizar o risco do empreendimento.

A primeira coisa a fazer, me parece, é distinguir as consequências diretas —o impacto imediato da crise no comportamento das economias latino-americanas— das consequências indiretas —efeitos encadeados, nos quais economia e política se combinam, de forma indissociável.

O segundo procedimento recomendável é tomar a conjuntura presente em perspectiva de longo prazo.

Começo com a segunda providência, traçando de forma bem esquemática um balanço das reformas econômicas adotadas na América Latina nas duas últimas décadas do século passado.

Vinte e sete anos depois da eclosão da crise da dívida, a avaliação que podemos fazer das reformas econômicas liberais na América Latina é misto, na melhor das hipóteses. Nesse período, assistimos a um

processo marcado pela conjugação de mudanças institucionais amplas e profundas, entre as quais se destacam as reformas do comércio exterior, a liberalização financeira, os programas de privatização, e a mudanças nos regimes monetários. Em momentos distintos, em graus e ritmos variados, praticamente todos os países da região removeram barreiras não tarifárias e reduziram tanto os valores médios quanto a dispersão das tarifas incidentes sobre os produtos importados; todos eles abandonaram os antigos controles sobre as taxas de juros e sobre a destinação do crédito bancário, todos facilitaram as transações com o exterior e abriram seus mercados acionários aos investidores internacionais. Todos os países empreenderam programas mais ou menos ambiciosos de privatização, e alteraram simultaneamente os regimes de investimento estrangeiro, com a revogação de muitas das restrições em vigor no passado. Alguns países tentaram perpetuar estas mudanças ancorando-as em obrigações assumidas em tratados internacionais; outros buscaram frutar-se a isto de todos os modos. Seja como for, em toda a região um longo percurso foi trilhado em direção ao ideal assintótico de uma economia de mercado livre e auto-regulado.

Nos marcos institucionais conformados por tais reformas rompeu-se o padrão de inflação muito alta, que por muitas décadas caracterizou o modo de operação de grande parte das economias no continente; ampliou-se o fluxo de comércio com o exterior; introduziu-se uma disciplina inédita nos gastos públicos, e se produziu uma modernização importante nos aparelhos produtivos de muitos países.

Por outro lado, cristalizou-se uma lógica de gestão das políticas econômicas que parecia nos condenar a conviver com taxas de crescimento relativamente baixas, em economias muito vulneráveis às oscilações das conjunturas internacionais. E não é só isso. Uma lógica que cristaliza em nossas economias padrões de funcionamento muito pouco compatíveis com o sonho de alcançar as condições características das economias desenvolvidas que habita o imaginário de nossas elites, das classes médias e de amplos segmentos das classes populares.

Em quase todos os países assistimos nesse período a uma acentuada transferência de ativos a grupos estrangeiros; a uma perda importante no peso relativo da indústria, e em alguns deles a uma involução na pauta das exportações, com uma queda paulatina da participação dos bens mais dinâmicos e de maior valor agregado<sup>1</sup>. A América Latina

parecia estar condenada a buscar sua inserção na nova divisão internacional do trabalho como produtora de bens primário, ou —no melhor dos casos— de bens manufaturados mais ou menos dinâmicos, mas de baixo conteúdo nacional.

O contraste com a Ásia Oriental é eloqüente. Não se trata apenas do maior dinamismo econômico desses países. Com diferenças notáveis, por certo, eles realizam, todos, um movimento de up grading em direção à economia de conhecimento. O mesmo não acontece em nossa região. Alguns poucos dados serão suficientes para apoiar esta afirmativa: segundo estudo realizado pela Rede de Indicadores de Ciência e Tecnologia Iberoamericana (RICyT), os EUA e o Canadá respondem por 43% da inversão mundial em C&T, a União Européia por 25%, o Japão por 16%, o resto do mundo por 4%, cabendo a América Latina e o Caribe uma contribuição de apenas com 1,9%. Por outro lado, o estudo destaca que, enquanto a Europa investe em ciência algo em torno de 1,81% do PBI, os EUA 2,7% , e o Japão mais que 3%, na América Latina e Caribe, no ano 2000, o investimento em ciência alcançava apenas 0,59 %, média sustentada basicamente pelo Brasil, o Peru ocupando o último lugar da fileira, com 0,08% (3,5 menos que a Bolívia).

Em uma perspectiva econômica estritamente liberal o peso de tais observações é discutível. As mudanças estruturais refletiriam a adaptação saudável das economias latino-americanas à dotação de recursos que as caracteriza. Em outros termos, a exploração das vantagens comparativas com a recomendação conseqüente da especialização em produtos intensivos em recursos naturais. Quanto á perda de controle sobre as empresas locais mais importantes, essa alegação é descartada com um gesto de impaciência, como um eco de idéias empoeiradas que há muito perderam qualquer validade, se é que tiveram algum dia.

Não vem ao caso discutir aquí os pressupostos que dão sustento a uma tal atitude. A esse respeito, bastaria referir alguns títulos da ampla literatura que faz esse processo e propõe explicações mais convincentes para os fenômenos observados nas economias capitalistas realmente existentes. Penso, naturalmente, na tradição da CEPAL, no aporte dos neo-schumpeterianos, e nas contribuições da chamada “Nova Teoria do Comércio Internacional”, que incorpora em seus modelos o comércio intra-firmas, os custos de transações e os rendimentos crescentes gerados pelos efeitos de aprendizagem.

Para nossos propósitos, mais importante do que seguir o debate estritamente econômico sobre os ajustes estruturais da década de 80 e 90 é considerar o seu impacto sobre as condições sociais na América Latina.

Aqui, o cenário é tristemente conhecido. Sob muitos aspectos, o que tivemos na região foi uma piora notável de um quadro que já era deplorável de antemão. É verdade, como indicam os dados mais confiáveis, houve no continente alguns avanços —as taxas de analfabetismo caíram; a escolaridade aumentou em todos os níveis; a desnutrição diminuiu e a expectativa de vida ao nascer é por toda parte maior hoje do que no passado. Houve também progressos inegáveis no combate à pobreza e à indigência. Mas estes desenvolvimentos são contrabalançados por outras mudanças que vão em sentido contrário: a desocupação urbana aumentou acentuadamente; também agravou-se a precariedade ocupacional, com uma queda expressiva da proporção do emprego assalariado na população economicamente ativa; os rendimentos médios do trabalho assalariado sofreram uma deterioração clara e a cobertura da proteção social contraiu-se. Ao fim e ao cabo, a América Latina continua como a região mais desigual do mundo, com cerca de 210 milhões de pobres, mais de 80 milhões de indigentes, e uma diferença obscena entre a renda e os estilos de vida dos 10% mais pobres e aqueles desfrutados pelos dos 10% mais ricos.<sup>2</sup>

eticamente inaceitáveis, esses padrões de desigualdade social o são também por seus efeitos corrosivos sobre a estabilidade das frágeis democracias no continente. Não é preciso insistir sobre este ponto, nem sobre as conexões causais implicadas nele. Basta aludir à contradição patente entre o fundo igualitário da ideologia democrática e esta realidade que o infirma cotidianamente.

Desestabilização. Não se trata de um juízo prospectivo. Os conflitos sociais derivados de um tal estado de coisa são endêmicos em quase todos os países e, em alguns deles, traduziram-se em situação de crises políticas agudas e abertas, como na Bolívia, no Equador, na Venezuela e, ainda há pouco na Argentina. Com variações de Graus, por todo o continente resultado desses vinte e tantos anos de reformas neoliberais é um tecido social esgarçado, onde a lei não alcança os poderosos e não chega a proteger os mais fracos; onde a criminalidade se expande como uma mancha de óleo envolvendo —mesmo nos mais altos níveis— se-

tores dos organismos policiais e judiciais que estão aí para reprimi-la. Sociedades que conseguem manter certo grau de coesão —algumas mais do que outras— mas que não parecem capazes de oferecer a seus jovens uma imagem inspiradora de futuro. O fenômeno da emigração —novo para muito desses países— (pensamos sobretudo no Brasil, naturalmente) tem muito a ver com este fracasso vergonhoso.

O sentimento de frustração suscitado por tais realidades explica, em grande medida, a mudança de atmosfera que se produziu no continente desde o final da década passada. Mudança cuja expressão mais conspícua é a eleição de governos de esquerda em tantos países. As circunstâncias que cercaram a vitória dessas forças variam muito, de um caso a outro. Mas em todos eles vamos encontrar esse elemento comum: a reação, muitas vezes irada, produzida pelo sentimento de que as expectativas criadas pelo discurso das reformas —o qual pôde apoiar-se em um primeiro momento nos êxitos alcançados no front da estabilidade monetária— tinham sido fragorosamente desmentidas pela realidade. Neste sentido, a crítica dos ajustes neoliberais não espera o labor do analista: ela é inerente ao processo histórico das reformas.

Para seguir adiante em nosso exercício, devemos fixar bem este ponto: as reformas aplicadas na América Latina envolviam um discurso geral que denunciava o Estado como fonte de todos os males e apresentava o mercado como panacéia que resolveria todos os problemas. Mas o estado de coisas antes aludido gerou uma onda de críticas que cobriu este discurso de descrédito, senão de opróbio, em todo o continente.

Os governos de esquerda denunciaram esse discurso e se afastaram —alguns mais, outros menos— das políticas que ele tinha inspirado. Ao fazer isso, colheram resultados importantes. Em alguns casos, como na Argentina e na Bolívia, reconstruíram economias devastadas por crises financeiras severas. Em quase todos, vamos observar avanços muito significativos nas políticas sociais. Eles foram favorecidos, porém, pelas condições excepcionais da economia mundial nos últimos cinco ou seis anos.

Ao mudar de forma tão acentuada o contexto em que esses governos operavam, a crise econômica internacional suscita a questão inquietante: como este continente que viveu em passado recente o flagelo da moratória da dívida externa, da hiperinflação, da estagnação pro-



longada, e da recessão profunda —depois de ciclos muito curtos de crescimento, este continente mergulhado em uma crise social crônica e sacudido tantas vezes por crises políticas agudas; nossa América Latina de tão grandes riquezas, e tantas promessas descumpridas como vai se comportar diante de mais esse desafio?

Filha das taras do sistema financeiro conformado nos países centrais nas últimas décadas, a crise chega a nós por vários caminhos: a) pelo corte abrupto das linhas de crédito, que afetaram imediatamente as exportações; b) pela queda nos preços de produtos importante na pauta de exportação de nossos países; c) pela queda acentuada no valor das remessas internacionais realizadas por trabalhadores migrantes (fator que afeta particularmente o México e países da América Central); c) pela queda na arrecadação fiscal; d) pela redução no ritmo de implantação de projetos em curso e suspensão de investimentos planejados —devido à escassez de crédito e, sobretudo, à grande incerteza que paira sobre os cenários macroeconômicos; f) pela contração do consumo, em consequência do encolhimento do crédito e das incertezas das famílias quanto aos seus rendimentos no curto e no médio prazo. O resultado agregado desses fatores é a retração severa do nível de atividade, e o aumento do desemprego.

Diante desse quadro, os governos da região têm reagido de forma típica: eles têm adotado políticas fiscais e monetárias expansivas, para reduzir o impacto da crise sobre o nível de atividade econômica, e ampliado o raio das políticas sociais —para sustentar a demanda e atenuar o impacto da crise sobre as condições de vida dos setores mais vulneráveis da população. Além disso, têm empregado variada gama de mecanismos para proteger os produtores internos da concorrência internacional, percebida crescentemente como ameaçadora por muitos setores.

Os países variam muito nas condições que reúnem para desenvolver políticas contracíclicas como as descritas. No Brasil, o exercício delas foi facilitado pela existência de extensa rede de bancos públicos, pela acumulação nos últimos anos de vultosas reservas internacionais, e, ironicamente, pelo elevado patamar em que se encontravam as taxas de juros antes da crise. O Chile foi favorecido pela constituição prévia de um fundo de estabilização, que —na conjuntura da crise— permitiu a implementação de um programa de estímulo econômico estimado em 4 bilhões de dólares, que incluía programas públicos em infra-estrutura

e transferências de fundos à Corporação Nacional do Cobre do Chile (CODELCO) para viabilizar novos planos de investimentos no setor<sup>3</sup>. Brasil e Chile: não por acaso seus presidentes vêm atravessando esse período crítico com taxas espetaculares de aprovação popular.

Em outros países, as restrições com que se deparam os governos são muito maiores. A Argentina é um deles. Tendo de administrar uma situação fiscal já delicada antes da crise, o governo Kirschner foi induzido a tomar medidas de eficácia mais duvidosa, e sabor amargo para amplos setores da população. Certamente, outros fatores terão contribuído significativamente, mas o agravamento do quadro econômico certamente terá ajudado a preparar o terreno para a derrota eleitoral que sofreu nas eleições legislativas de junho próximo passado.

A alusão a esses três países —Chile e Argentina com processos eleitorais este ano; o Brasil no ano seguinte— é oportuna, porque permite especificar melhor a pergunta formulada antes: pelo que se viu, foi muito amplo na América Latina o movimento de tomada de distância em relação ao modelo neoliberal de políticas econômicas. Esse movimento, mais pronunciado em alguns países do que em outros, foi efetuado por governos genericamente tidos como de esquerda, ainda que entre eles existam diferenças muito nítidas. Seu advento foi propiciado pelo esgotamento das políticas neoliberais, como se viu. Agora, esses governos se vêem na contingência de administrar nova crise. Nos próximos dois anos e meio a América Latina será varrida por uma onda eleitoral, envolvendo sucessões presidenciais em 15 países. No plano das políticas econômicas, o que esperar de tudo isso?

Levando em conta as reservas formuladas no início deste artigo —no momento, as indicações a respeito do comportamento das principais economias do mundo parecem afastar o cenário sombrio da depressão global que há poucos meses, porém, parecia muito plausível —devo assumir o risco de terminar este artigo com algumas conjecturas sobre desenvolvimentos futuros.

A primeira delas diz respeito à irreversibilidade de muitas das mudanças verificadas nos últimos anos. Com essa fórmula quero sugerir que a hipótese do retorno do modelo neoliberal, com sua fé proclamada nas “soluções de mercado” para todos os problemas, deve ser afastada, mesmo se consideramos a eventualidade de vitória de partidos conservadores

em muitos dos países hoje governados por forças de esquerda, ou centro-esquerda, no continente. Ao fazer esta afirmativa, apóio-me em duas considerações: 1) dos efeitos duradouros das políticas implementadas por esses governos nos anos precedentes —que alteraram a agenda das políticas públicas nos seus respectivos países, incorporando amplos segmentos sociais cujas demandas não poderão ser reprimidas, sem que se tenha que arcar com um custo político exorbitante, incompatível até mesmo com as aparências mais superficiais da democracia representativa (basta pensar no que significaria no Brasil a desativação de um programa como o Bolsa Família, ou, na Bolívia, o programa de distribuição de bônus para os alunos da rede escolar, o Programa “Juancito Pinto”); 2) do efeito sobre a agenda das organizações multilaterais das sucessivas crises financeiras que vêm sacudindo a economia internacional desde meados da década passada —e particularmente dessa última, que eclodiu nos centros nevrálgicos do capitalismo internacional, obrigando os governos dos países centrais a intervir no mercado de formas até então inconcebíveis. Por mais que, ao fim e ao cabo, os circuitos da acumulação financeira sejam preservados sem alterações institucionais mais profundas, é muito pouco provável que as propostas de expandi-los contem com o consenso que as beneficiou um dia.

A segunda conjectura põe em cena os efeitos indiretos. Melhor dizendo, um efeito muito preciso: a incidência da crise na disputa presidencial em curso nos Estados Unidos no momento de sua eclosão. Como se sabe, ela favoreceu o candidato Obama, que se apresentava perante o eleitorado americano e a opinião pública mundial como portador de uma nova maneira de fazer política e de tratar os problemas que afligiam o seu país, internamente e em sua inserção no mundo. Vitorioso o postulante democrata, oito meses depois de inaugurado seu governo podemos dizer que as expectativas depositadas nele não foram frustradas. Os programas de estímulo fiscal produziram os efeitos esperados, e são, em grande medida, responsáveis pela melhoria a que assistimos no quadro da economia internacional. Mas, no que toca especificamente à América Latina, restam muitas incertezas. A promessa de uma nova abordagem para as graves tensões que atravessam o continente, não se realizou. Pelo contrário, vacante ainda a posição mais importante da diplomacia americana para a região, situações de crise emergiram nesse quadrante sem encontrar resposta hábil da parte do governo americano, ou com sua contribuição. Refiro-me, evidentemente, à situação criada

pela deposição do presidente Zelaya, em Honduras, e ao impacto gerado pelo anúncio do acordo sobre as bases militares na Colômbia.

Não é descabido mencionar eventos eminentemente políticos como esses ao refletir sobre os impactos da crise financeira global na região. Como foi dito no início do artigo, na cadeia das consequências indiretas, economia e política se cominam de forma inextricável ao longo do tempo. Ora, a estabilidade política é uma condição *sine qua non* para o bom encaminhamento das ações voltadas para a superação das dificuldades criadas pela crise financeira e para o enfrentamento dos problemas estruturais das sociedades latino-americanas. Por seu tamanho, por sua influência enorme, pelo impacto decisivo de suas decisões, a conduta dos Estados Unidos afeta poderosamente os equilíbrios internos e externos dos diversos países da região.

O futuro é sempre aberto, e a América Latina —penso especialmente na América do Sul— pode sair da crise atual com ganhos significativos em seu processo de desenvolvimento, de integração, e de construção democrática. Ou, não. Cabe esperar que prevaleça nos Estados Unidos uma orientação de política externa compatível com esse resultado. O contrário teria efeitos desastrosos para nossos países, e —por que não dizer? — para a sociedade americana.

## NOTAS

1. O México parece ser uma exceção. Como revelam as estatísticas, o peso dos produtos dinâmicos em sua pauta de exportação tem aumentado... Esses dados, porém devem ser vistos com extrema cautela. Se eliminadas as duplas entradas, que expressam o elevado grau de integração com a economia EUA, resultados seriam bem mais medíocres.
2. Df. Cepal (2006), Panorama Social de América Latina, 2006.
3. Cf. Ancochea, Diego Sánchez, “Crecimiento y cohesión social. El modelo económico en América Latina desde los años 90 has la Gran Crisi. Un modelo razonable o un fracaso liberal?” *Revista CIDOB d’Affers Internacials*, 85-86, 2009, pp. 134-155.

## SUMMARIO

**Um exercício temerário: Reflexões sobre as consequências da crise econômica global na América Latina e Caribe**

Ao refletir sobre as consequências da crise financeira global sobre a América Latina é recomendável distinguir os efeitos diretos e indiretos, e focalizar o tema em perspectiva de longo prazo. Nesse sentido, o artigo faz um balanço sintético dos chamados "ajustes estruturais" realizados pelas economias do continente nas décadas 80 e 90 do século passado, chamando a atenção para o caráter limitado dos avanços obtidos no plano macroeconômico e para o seu efeito geral negativo sobre as condições sociais dos países envolvidos. A mudança no ambiente político que se verifica no final do século, com o advento de governos de esquerda em muitos desses países, explica-se em grande medida por esses dois fatores: o agravamento do quadro social e o impacto sobre as economias sumamente vulneráveis desses países das oscilações da economia internacional. Depois de indicar as maneiras como a crise financeira global tem afetado suas economias, e as políticas adotadas por seus governos para atenuar os efeitos mais daninhos desta, o artigo termina com algumas conjecturas sobre as consequências mediatas da crise sobre o padrão de política econômica desses países a médio prazo.

## RESUMEN

**Un ejercicio temerario: Reflexiones sobre las consecuencias de la crisis económica global en América Latina y Caribe**

Al reflexionar sobre las consecuencias de la crisis financiera global sobre América Latina, es recomendable distinguir los efectos directos e indirectos, y focalizar el tema en la perspectiva de largo plazo. En ese sentido, este artículo hace un balance sintético de los llamados "ajustes estructurales" realizados por las economías del continente en las décadas de los '80 y '90 del siglo pasado, llamando la atención para el carácter limitado de los avances obtenidos en el plano macroeconómico y para su efecto general negativo sobre las condiciones sociales de los países en cuestión. El cambio en el ambiente político que se verifica

a fines del siglo, con la asunción de gobiernos de izquierda en muchos de esos países, se explica en gran medida por estos dos factores: el agravamiento del cuadro social y el impacto de las oscilaciones de la economía internacional sobre las economías sumamente vulnerables de esos países. Luego de apuntar las maneras como la crisis financiera global viene afectando sus economías, así como las políticas adoptadas por sus gobiernos para atenuar los efectos más dañinos de esta, el artículo concluye con algunas conjeturas sobre las consecuencias mediatas de la crisis sobre el patrón de política económica de tales países a mediano plazo.

#### ABSTRACT

### **A Bold Exercise: Thoughts on the Consequences of the Global Economic Crisis in Latin America and the Caribbean**

When analyzing the consequences of the global financial crisis in Latin America, it is advisable to distinguish direct from indirect effects and to focus on the issue with a long-term perspective. In this sense, this article takes stock of the so-called “structural adjustments” carried out by the economies of the continent in the decades of the 80s and 90s of the past century, drawing attention to the limited nature of the progress made in the macroeconomic arena and its overall adverse effect on the social conditions of the countries under study. The change in the political environment that took place at the end of the century with the advent of left-wing administrations in many of these countries is largely explained by the following two factors: the worsening of the social situation and the impact of global economic fluctuations on the highly vulnerable economies of these countries. After examining the ways in which the global financial crisis has affected their economies, as well as the policies adopted by their governments to mitigate the most adverse effects of the crisis, the article concludes with some conjunctures as to the indirect consequences of the crisis on the economic policy pattern of those countries in the middle term.



# América Latina en la coyuntura de la Crisis Financiera Internacional

Jorge Mario Sánchez Egozcue

La crisis financiera internacional que recientemente sacudió al mundo representó para los países latinoamericanos una abrupta parada en medio de la fase de expansión económica más favorable de toda su historia. La contracción que le ha seguido, como consecuencia de la recesión en las economías desarrolladas que representan la principal fuente de demanda para las exportaciones, se ha visto reforzada por los efectos secundarios que se transmiten por diversos canales, como el estrangulamiento del crédito y el comercio, la reducción de la liquidez, la caída en los precios de sus principales exportaciones, la devaluación de las monedas etc.

En estas circunstancias, es natural que se produzca, junto a las respuestas orientadas a reducir los efectos negativos, un proceso de replanteo de las prioridades inmediatas y una reevaluación de las ideas y las

estrategias sobre el desarrollo económico y las relaciones interamericanas. Entre otras cosas, la crisis ha puesto en evidencia tanto las fortalezas alcanzadas como algunas fallas latentes gestadas por las políticas latinoamericanas de crecimiento económico e integración seguidas en los últimos años.

Este proceso de ajustes tiene tres componentes esenciales que serán comentados en lo adelante, primero la identificación de los cambios duraderos que la crisis marca en el plano del contexto internacional, sean estos de tipo institucional, geopolítico o al nivel de las ideas que prevalecían hasta ese momento; segundo, conocer las vías por las que la crisis afecta la región, puesto que se trata de un proceso de efectos diferenciados por subregiones y países, y por último, la evaluación de los cambios probables que esta nueva dinámica introduce en las relaciones de América latina con los Estados Unidos.

### **El final de una era, lo que cambia y lo que permanece**

Uno de los aspectos más visibles tras el colapso del sistema financiero internacional es que a pesar de que los llamados activos financieros tóxicos se hallaban concentrados en los países industrializados, el efecto contagio se expandió a escala global con una velocidad impresionante, potenciando la internacionalización de los impactos de la crisis. Las interacciones llevaron el problema desde el sector financiero especulativo al crediticio, provocando una asfixia de préstamos que llevó a la descapitalización de los bancos; de ahí el fenómeno se trasladó a la economía real, evaporando los ahorros y arrastrando consigo en un efecto de cascada internacional el comercio, la inversión, el empleo y el consumo, provocando una recesión internacional. Quedó así dolorosamente demostrado hasta qué punto la articulación de las relaciones económicas entre los países ha avanzado en una dimensión en la que los procesos nacionales de toma de decisiones no constituyen sino una pequeña parte de un entramado cada vez más complejo e interactivo a escala supranacional.

Precisamente esa ha sido una de las lecciones más importantes para políticos y tecnócratas, en el mundo actual, el progreso va de la mano junto con la interdependencia pero, paralelamente a los beneficios de



la inserción en las redes transnacionales, surgen también asociadas a estas, nuevas fuentes de vulnerabilidades para las cuales las acciones unilaterales son totalmente ineficaces para contener sus efectos.

Las declaraciones públicas de algunos líderes latinoamericanos en los momentos iniciales del crac financiero mostraban hasta qué punto la percepción subjetiva de confianza en la relativa estabilidad económica latinoamericana creaba una falsa sensación de seguridad. Tanto Chávez en Venezuela como Lula desde Brasil, se expresaron opinando que la crisis era un problema de las economías del Norte desarrolladas, de donde se infería que si el problema era el producto de la irresponsabilidad de Wall Street, entonces la solución corría solo a cuenta de los causantes.

A juzgar por los resultados de los últimos años, América Latina parecía no tener de qué preocuparse, pues en la última década se había logrado reducir la excesiva dependencia comercial y financiera de los Estados Unidos diversificándose con un impulso notable hacia Asia. China se había convertido en un socio importante en el comercio y las inversiones, el crecimiento económico había sido fuerte (en torno al 5.5%), la pobreza se había reducido en un 10%, la inflación se mantenía baja, y se contaba con recursos para respaldar el impulso a múltiples proyectos de integración subregionales que representaban una incipiente consolidación de autonomía para la región. A ello se sumaba las proyecciones favorables de crecimiento económico a mediano plazo emitidas por varias organizaciones internacionales, todo lo cual alimentó por un tiempo la idea de que existía un proceso de relativo “desacoplamiento” de los ciclos de la economía norteamericana que eran la marca tradicional de otros tiempos.

El fundamento de esta actitud de subvaloración del contagio tenía de hecho dos componentes, de un lado se consideraba que la crisis golpearía principalmente a los países desarrollados que habían sobrecargado su cartera financiera con los activos tóxicos, por no haber sido estos capaces de establecer controles efectivos al desarrollo de sofisticados y poco transparentes instrumentos financieros, así como sobre los procesos de tomas de decisiones de los grandes grupos bancarios que anteponian la rentabilidad de corto plazo a la estabilidad del sistema en su conjunto.

El otro componente en la visión latinoamericana se derivaba de su propio desempeño precedente; en la región se había estado desarrollando una confianza creciente en la capacidad para enfrentar adversidades a partir del estado favorable de los balances financieros. Las tensiones debidas a los desequilibrios fiscales característica de la región años atrás ya no era un problema, se había logrado una notable flexibilidad de las políticas monetaria y cambiaria, se podía contar con una renovada estructura productiva y se apreciaban los resultados favorables de las estrategias de desarrollo adoptadas en la década precedente en la región.

Estas a su vez habían sido resultado de una herencia mixta, la corrección de los desequilibrios fundamentales había comenzado cuando los procesos de reestructuración económica de inspiración neoliberal a inicios de los 90, promovidos y apoyados desde el FMI y el Banco Mundial. Estos tuvieron como resultado una reactivada inserción internacional latinoamericana sustentada en la exportación de productos primarios, complementada con la privatización amplia de sectores clave y la desarticulación y pérdida de incentivos para los sectores productivos autónomos, cuyas necesidades financieras dependían de un estado cada vez con menos capacidades de oponerse a los grupos de intereses especiales cada vez mas desnacionalizados.

Si bien los indicadores estrictamente económicos en su mayor parte fueron saneados, el costo social de los ajustes impuestos fue excesivo: como consecuencia se incrementaron la pobreza y la exclusión social, aumentó la polarización por la concentración de la riqueza, y se revelaron fallas evidentes en la reestructuración económica, producidas por la penetración desregulada de capital foráneo que desarticuló numerosas industrias nacionales. Estos resultados condujeron a un rechazo creciente de la agenda neoliberal, y a la deslegitimación de las fuerzas políticas que lo promovieron. Los procesos políticos posteriores a esta etapa trajeron a fines de la década una oleada de gobiernos de inclinación de izquierda o cuando menos más interesados en rescatar parcialmente los aspectos sociales. La “oleada rosa”, como algunos le han llamado, introdujo una visión diferente del desarrollo, retomando los aspectos antes abandonados como la reducción del desempleo, la pobreza, y un papel más activo del Estado en la promoción del desarrollo, incluyendo en este sentido la promoción activa de mecanismos de concertación subregionales.

No tardaría mucho en hacerse evidente que un buen desempeño no era suficiente, si bien era cierto que la región apenas tenía activos financieros tóxicos, los efectos comenzaron a sentirse por otros canales. Sin desconocer el hecho de que la recesión mundial supone afectaciones comunes en la contracción de los flujos comerciales y financieros que se manifiestan tanto para Asia como en Europa, África, o las Américas, los impactos se diferencian por regiones geográficas y hacia el interior de estas. Lo nuevo en esta ocasión es que la arquitectura geopolítica internacional también ha comenzado a ser cuestionada.

Entre los elementos novedosos, por primera vez en la historia la crisis no se había desatado desde la periferia de los centros financieros mundiales, siempre señaladas por la insuficiente disciplina para implementar las recomendaciones emitidas desde los polos tradicionales del desarrollo.

Esta inversión de polos tiene consecuencias geopolíticas que no deben ser ignoradas, entre otras, el modelo occidental de capitalismo perdió la autoridad moral que disponía sin ser cuestionada por más de cincuenta años, como señalara el Financial Times<sup>1</sup>, los proveedores de créditos del Norte no pueden esperar en lo adelante que los deudores del Sur sigan asistiendo a sus charlas con la misma fe de antes. En cuanto a los EE.UU. en particular, el ministro de finanzas alemán comentaba sin recato que la crisis “marcó el fin del status de superpotencia financiera mundial”.

Ello no significa que de manera inmediata hubiese otra nación o grupo de naciones listo para ocupar ese rol; sin embargo, los daños han sido suficientes como para dejar abierta la puerta a otros actores y a posiciones alternativas que ya comienzan a retar las normas y estándares vigentes para tantear modelos de manejo financiero menos dependientes de la exclusividad del dólar americano. Los países representantes de los nuevos polos de poder internacional (China, Rusia, India, Sudáfrica y Brasil), los miembros del G20, e incluso a un nivel más local en algunos acuerdos de integración subregional, se ha comenzado a explorar, y en algunos casos a introducir, medidas concretas para sustituir el uso del dólar como medio de pago internacional, sea por una canasta internacional de monedas representativas o por monedas de uso regional. Ese cambio de balance lo ilustra el hecho de que los créditos norteamericanos y europeos ya no se financian mayoritariamente a partir de los recursos propios de la Reserva Federal sino que deben contar cada vez

en mayor medida con el respaldo de las reservas en bonos del tesoro norteamericano que se encuentran atesoradas en poder de la banca China y de los países exportadores de energéticos.

### **La crisis ha puesto en cuestionamiento ideas que fueron paradigma en la economía, la historia y la geopolítica**

La crisis puso en evidencia la realidad de que mercados internacionales abiertos requieren una gobernabilidad multilateral, una idea que atenta directamente contra la hegemonía occidental y en especial la norteamericana, legitimando implícitamente la emergencia en esa sensible área de actores geopolíticos que tienen una representatividad dual, como regiones y como naciones emergentes cuyo peso individual ya no puede ser ignorado a escala global, como son China, India, Brasil y Suráfrica. La ruptura de ese paradigma implica aceptar que a largo plazo, una gobernabilidad internacional más pluralista significa ir más allá de los aspectos financieros, pues presupone cambiar las bases de las nociones políticas y culturales que hasta ahora han estado rigiendo las relaciones internacionales y que estaban concentradas bajo la influencia europea y norteamericana.

El impacto de la crisis no se redujo a las consecuencias inmediatas sobre las instituciones y los circuitos económicos, también alcanzó con fuerza a las ideas y los valores sobre los cuales estas se habían forjado. El efecto de onda expansiva en el plano conceptual trajo aparejada una reconsideración sobre la visión prevaleciente hasta entonces, la forma de entender el mundo, un modo de pensar, que se identifica ampliamente con la ideología neoliberal que se convenció a sí misma y a los demás con la idea de la capacidad de autorregulación de los mercados y no reconocía espacio constructivo alguno al Estado. Dicha visión se había estado gestando desde finales de los años setenta y principios de los ochenta cuando se hizo realidad como la revolución conservadora, que tuvo sus principales iconos en Margaret Thatcher y Ronald Reagan, y su continuidad reciente en los neocons que gobernaron la Casa Blanca con George Bush.

Paradójicamente, a pesar del éxito en lograr una posición hegemónica por unas tres décadas, en cierto sentido el fundamentalismo de mer-

cado occidental cayó por las mismas razones que su rival precedente, el socialismo real; finalmente se desacreditó más por los resultados de su desempeño real que por la atracción ejercida por otras visiones ofrecidas por los críticos del espectro ideológico alternativo, tanto desde los conservadores como los de izquierda.

Las interpretaciones sobre las causas del agotamiento de la hegemonía neoliberal son muchas y no siempre conciliables entre sí, sin embargo basta con citar aquí solo algunas de ellas que resultan de interés para establecer una referencia analítica.

Francis Fukuyama, considera que “la revolución conservadora perdió su rumbo porque se convirtió en una ideología irrefutable, y no en una respuesta pragmática a los excesos del Estado de bienestar”<sup>2</sup>, apuntando que las cosas llegaron al punto que “bajo el mantra de menos gobierno Washington falló en regular adecuadamente el sector financiero y así permitió que la especulación causara un daño considerable a toda la sociedad”.<sup>3</sup> Por su parte, el premio Nobel Joseph Stiglitz va un poco más lejos y atribuye las causas a una “combinación única de ideología, presiones de intereses especiales, políticas populistas, malas prácticas económicas y absoluta incompetencia, ... la ideología de Bush lo llevaba a subestimar la importancia del gobierno, y también lo llevó a subestimar la importancia de los mercados”.<sup>4</sup>

En estas dos interpretaciones se le concede preferencia a la coyuntura cercana y al papel de una escuela de pensamiento que se vio apalancada por el ejercicio de las políticas que preconizaba desde los centros de poder mundial. Sin embargo, una perspectiva de carácter historicista sobre la emergencia y evolución de los centros de poder mundial ofrece otro ángulo de interés para el análisis. En esta otra aproximación, se cuestiona la visión estática de un capitalismo polar que evoluciona a partir de una división estructural entre el Norte Industrializado y el Sur proveedor de recursos, en una relación de tipo periférica que reproduce permanentemente desigualdades y asimetrías.

El argumento esencial en contra de esta percepción arraigada es que el capitalismo es por naturaleza internacionalista, trascendiendo los límites de los estados nación en la medida en que se expande y desarrolla, de este modo, al invertir y comerciar con nuevos territorios, crea en estos polos emergentes procesos cada vez más fuertes y autónomos, que

a su vez evolucionan hasta comenzar a extender su actividad más allá de la dependencia original hacia áreas de influencia regionales. Así, los flujos transnacionales terminan desplegando procesos de crecimiento endógenos cuya autonomía e influencia local se fortalecen progresivamente a la vez que disminuyen simultáneamente la dependencia inicial de un mercado externo dominante<sup>5</sup>.

China, India y Brasil son los ejemplos más visibles de este tipo de tránsito, los tres países pasaron primero por una etapa inicial de inserción pasiva en las cadenas transnacionales, para luego empezar a fomentar las industrias endógenas y el comercio interregional reduciendo progresivamente la dependencia de EE.UU., Europa y Japón, para convertirse en activos polos regionales que compiten con éxito contra las naciones que otrora monopolizaron los flujos financieros y comerciales. La evolución de esos polos emergentes difiere fundamentalmente del patrón de integración unidimensional y dependiente que caracteriza la relación Norte/Sur.

Esta transformación en la naturaleza de las relaciones de poder interregionales marca una mutación de la preeminencia del Norte occidental industrializado que marco el siglo XIX hacia un mundo cada vez más fragmentado y policéntrico, en el que los polos emergentes pasaron de actores marginales a lo que el economista francés François Perroux denomina “unidades económicas activas”, las que no solo “adaptan su programa al entorno sino que además actúan para adaptar el entorno a su programa”.<sup>6</sup> Esto no niega en modo alguno el liderazgo y poderío de los EE.UU. como potencia mundial y eje del sistema económico, solo nos permite ampliar el espectro de los factores a considerar más allá de la revolución conservadora de los 70-80 con Reagan y Thatcher y su versión más reciente en los neocons que inspiraron la actuación de la administración Bush. La realidad muestra que no se puede ignorar la importancia de los actores subregionales en equilibrar o contrapesar una relación hegemónica a partir de intereses propios.

No hay dudas de que hemos sido partícipes, de uno u otro modo, del final de una era identificada por la liberalización financiera conducida por el fundamentalismo de mercado. El actor más relevante de ese proceso, la banca de inversión, arrastró en su caída al sistema en su conjunto, creando un contexto en el que las soluciones requeridas tienen un alcance más vasto que lo relativo a Wall Street. El péndulo de las políticas macroeconómicas se desplaza ahora hacia la necesaria

incorporación de las funciones de regulación y la participación estatal como señalara Chomsky<sup>7</sup>, la era del neoliberalismo, tal como se desarrolló desde hace unos treinta y cinco años, será modificada de manera sustancial, lo que no significa necesariamente que las propuestas que se están formulando, por extensas y severas que sean, vayan a cambiar la estructura de las instituciones básicas subyacentes, las relaciones de propiedad y la distribución de poder y riqueza.

Todavía prevalecen, en una parte importante de las discusiones sobre la respuesta probable de la economía norteamericana a las medidas que se aplican, —y con ella la economía mundial, las especulaciones en torno al perfil temporal del proceso de su recuperación; si se trata de una caída aguda seguida de una recuperación rápida (tipo V, la menos aceptada), o una caída progresiva con una recuperación gradual (tipo U); por ahora parece imponerse de modo creciente la idea de que sería más probablemente una larga contracción con una todavía incierta y tal vez anémica recuperación de mediano a largo plazo (tipo L), e incluso hasta se considera por algunos la posibilidad de una suerte de recuperación modesta seguida de una segunda caída (tipo W).

Sea esta de uno u otro tipo, está claro que las implicaciones rebasan con creces el tema del tipo formal de trayectoria. Si bien hay efectos de diverso género, en el corto plazo la posición relativa de los EE.UU. respecto a otras naciones se fortalece en la medida en que el dólar se deprecie; esto hace que se abaraten las exportaciones norteamericanas ganando competitividad frente a sus rivales en el mercado internacional. No obstante, en el largo plazo el modelo de capitalismo americano tendrá que asumir que su liderazgo antes no cuestionado empieza a ser considerado con suspicacia, en especial, el status de referencia para el resto del sistema internacional.

De hecho ya el mundo no acepta pasivamente que el orden global sea concebido a imagen y semejanza del sistema norteamericano, incluso hasta por sus socios más cercanos. La Unión Europea reaccionó con fuerza poco antes de la transmisión de poder entre Bush y Obama, su presidente temporal, el francés Nicolás Sarkozy tuvo críticas explícitas a la falta de confiabilidad de un sistema cuyas instituciones fallaron en autoprotegerse, apelando a la necesidad de abrir un diálogo político y técnico sobre la necesidad de construir un sistema de poder financiero internacional compartido.

El debilitamiento norteamericano significa a la vez empoderamiento de los actores emergentes, en particular China que se ha convertido en garante de la estabilidad del dólar en virtud de las reservas acumuladas de bonos del Tesoro norteamericano en su Banca Central. Otras naciones y asociaciones subregionales (G20, Asia, Mercosur etc.) tienen ahora incentivos directos para reforzar los procesos de integración locales en vista de la debilidad de la economía norteamericana para asegurar la demanda por sus exportaciones y la estabilidad en los flujos de inversión. No solo la autoridad moral, la arquitectura de gobernabilidad internacional ha sido cuestionada, lo cual supone consecuencias geopolíticas para las generaciones que vendrán después.

Junto al ajuste del ciclo económico se ha producido un acomodo correlativo en la matriz ideológica que forzosamente devendrá en una versión mixta, menos universal y más selectiva. Por el momento el intervencionismo estatal en el mercado ya tiene una “legitimación de facto”; ahora es la mejor alternativa como salvavidas para los bancos más poderosos que amenazan con arrastrar en su caída a los sectores más importantes de las economías más grandes del mundo occidental, pero en cuanto a creer que esto va a traducirse más adelante en un recurso disponible a escalas menores sería demasiado esperar, una cosa es salvar el sistema y otra transformarlo en sus fundamentos.

### **El lugar de América Latina, ¿Una periferia en metamorfosis o la promesa insatisfecha?**

*Estableciendo referencias, los multiplicadores estructurales*

En el plano del diagnóstico estratégico pre-crisis, la vulnerabilidad latinoamericana asociada a la improbable caída en la demanda externa desde Europa y los EE.UU. no era ciertamente lo suficientemente significativa como para inducir una actitud que prestase más atención a la necesidad de contar con algunos contrapesos financieros o de actividad económica domésticos; sobre todo, si los rendimientos de estos sectores eran inferiores a los de las exportaciones de materias primas y servicios como por lo general sucedía. El balance muestra que el rasgo dominante que caracteriza la región en esta coyuntura es la desproporcionada dependencia del sector externo junto a estructuras domésticas sin capacidad de absorber su contracción coyuntural en la magnitud suficiente.



Como parte de esa capacidad restringida, las reservas financieras constituyen un aspecto esencial. América Latina nunca prestó mucho interés en ese campo por la experiencia de Asia, que aprendió con la crisis del 97-98 que sin reservas propias la recuperación dependía de las agresivas condiciones del FMI, dedicándose a partir de entonces a mantener una política de construcción de reservas monetarias propias en divisas para tiempos de adversidad. En contraste, los países latinoamericanos no tuvieron inclinación alguna por adoptar un enfoque similar, salvo el caso reciente de Chile que creó fondos de reservas. Por otro lado, una política semejante era menos viable en medio de la privatización que en los años 90 traspasó varios sectores económicos clave a las acciones de empresas y bancos extranjeros, lo que significaba que en momentos difíciles las decisiones de cartera sobre esos activos no se tomarían a partir de los intereses nacionales. A esto se suma a la ausencia de niveles importantes de reservas propias en divisas, lo que redujo de manera drástica la capacidad de atemperar los impactos generados por la crisis para la mayor parte de los países de la región.

Otro aspecto a considerar es el grado de exposición financiera a las operaciones excesivamente riesgosas. Las crisis financieras precedentes en Argentina, México, Ecuador y Chile fueron experiencias suficientemente destructivas como para hacer que sus gobiernos adoptasen regulaciones para limitar las acciones especulativas. Esto explica la renuencia latinoamericana a la compra de los activos tóxicos, y por esa razón el contagio llegó fundamentalmente por otros canales. De estos, fueron especialmente afectados los mercados de acciones latinoamericanas, que sufrieron una contracción más fuerte que la de la bolsa norteamericana al retirar los inversionistas extranjeros sus activos ante la necesidad de efectivo que no podía ser satisfecha localmente.

Los inversionistas norteamericanos y europeos compran y venden acciones indirectamente en América Latina en la Bolsa de Valores de Nueva York mediante un sistema conocido como *American Depository Receipts* —ADRs— por el que se cotizan, 38 empresas brasileñas, 20 mexicanas, 15 chilenas, 11 argentinas y varias peruanas y colombianas.<sup>8</sup> La caída del Índice Dow Jones en Nueva York arrastró a la baja los ADRs de América Latina, afectando a su vez a las Bolsas de cada país que tiene una proporción de capitalización de mercado importante controlado por las empresas latinoamericanas cotizadas en las Bolsas

locales. Para protegerse de la pérdida de valor de sus activos latinoamericanos, los inversionistas simplemente se retiraron de la Bolsa local hacia los bancos norteamericanos cambiándose a dólares.

Con la retirada de los flujos de capital para inversiones se produjo un incremento en los costos de los préstamos, afectando tanto a las empresas de los gobiernos como a las del sector privado que tenían un desempeño favorable y no estaban vinculados a los sectores especulativos. Se estima que los flujos privados de capital se redujeron al menos a la mitad, de un record en el año 2007 de \$184 billones a unos \$43billones en el 2009.

Con la declinación del comercio mundial y el acceso a créditos, sectores productivos como las manufacturas, minería, los servicios y la agricultura se afectaron de manera general, sin embargo, no todos los países de América latina reciben los efectos de la crisis de la misma manera. La vulnerabilidad de la región a la crisis internacional no solo es consecuencia del modo en que sus economías están conectadas al mundo sino también una expresión derivada de la configuración específica de sus estructuras productivas y las estrategias de desarrollo adoptadas. Aquellos que están entre los más industrializados, con economías más abiertas e integradas a los mercados internacionales, cuyas estrategias de crecimiento están sostenidas en base a las exportaciones han sido los más afectados. En este grupo se encuentran Brasil, Argentina, Colombia y México cuyas exportaciones hacia Estados Unidos cayeron más de un tercio en la segunda mitad del año 2008.

Un segundo agrupamiento de naciones a partir de los canales de impactos está compuesto por aquellos países cuya dependencia se concentra en mayor medida hacia las remesas financieras recibidas desde el exterior y el turismo, como en el caso de América Central y el Caribe, incluyendo también a México.

En cierta manera el cambio operado en el marco analítico con que se valora a América Latina desde los principales organismos internacionales ilustra en cuanto a la variedad de situaciones y los impactos que se consideran en las proyecciones sobre crecimiento y estabilidad económica antes y después de la crisis financiera internacional. Tanto el FMI como el Banco Mundial, la CEPAL, y otras instituciones afines concordaban en sentido general en el diagnóstico de confianza en

la fortaleza de las políticas económicas, la seguridad de los balances financieros y la creciente participación en los flujos comerciales que se había alcanzado en los últimos años.

Nada en estas evaluaciones está en contradicción con lo sucedido después; de hecho, la región había logrado alcanzar, tras una larga historia de crisis y desbalances, un desempeño económico sin precedentes que llevó a cambiar de percepción hacia una imagen más positiva. Lo sucedido no era en verdad reflejo de fallas en la proyección a futuro del modelo de crecimiento económico en base a las exportaciones, puesto que este ya estaba demostrando su funcionalidad bajo las condiciones previamente existentes, sino el resultado de una combinación de vulnerabilidades estructurales propias del mismo, que quedaron expuestas y se hicieron efectivas ante un cambio drástico en el contexto internacional a partir de la inversión de un paradigma: con anterioridad, las crisis “siempre” se habían generado en el tercer mundo, por tanto, según la experiencia, no había porque esperar lo opuesto. La lección fue clara, bajo esas premisas fortaleza no necesariamente era sinónimo de inmunidad.

En vez de ser arrastrados de manera inmediata hacia la recesión económica junto con las economías de Estados Unidos, Europa y Japón, la abrupta interrupción al crecimiento regional forzó la revisión de las proyecciones a cifras considerablemente inferiores pero sin llegar a contracciones de igual magnitud. En la mayor parte de los casos se anticipa una caída por debajo del crecimiento potencial hasta bien avanzado el 2009, con diferencias que se derivan del grado de recursos disponibles, el nivel de endeudamiento y la situación fiscal de cada país.

## **Las clasificaciones de los impactos en América Latina desde las agencias internacionales no son homogéneas**

Uno de los problemas latentes a la hora de configurar una visión de conjunto sobre los efectos que la crisis acarreará tiene que ver con la diversidad de referencias o escalas que se superponen a la hora de clasificar los países más vulnerables y aquellos situados en una posición más favorable.

Puestos uno junto al otro, los listados de las proyecciones de los impactos de la crisis hechos por el FMI, el Banco Mundial, la CEPAL y la clasificadora Standart and Poors, por tomar algunos de los más conocidos, pueden llegar a resultar contraproducentes en una primera impresión. Esto se debe a la diversidad de criterios de clasificación del riesgo o del grado de exposición que priorizan el riesgo financiero, la afectación en el crecimiento, o los efectos sobre el comercio. Cada uno por su lado genera una percepción diferente con respecto a la fortaleza o vulnerabilidad de un país o región.

Por ejemplo, la división de América Latina de Standard and Poors, rectificó las calificaciones de riesgo para países y empresas pasando de “positivo” a “estable” como en el caso de Costa Rica y de los cinco principales bancos de México<sup>9</sup>, en otros casos se bajó la calificación a “negativo” pero asumiendo que no se trataba de una recesión importante. Las empresas más afectadas son como cabe esperar aquellas cuya dependencia de la demanda de producciones y servicios se concentra en mayor medida en los EE.UU. o Europa, y se identificaban tres aéreas en las que los impactos de la crisis eran más inmediatos: 1) la caída de las cotizaciones en bolsa, 2) la baja en los precios de las materias primas como resultado de la contracción en la demanda, lo que afecta los volúmenes de comercio y su cobertura financiera, y 3) la depreciación de las monedas locales.

Desde esta perspectiva de riesgo, se señalaban como los países menos afectados a Brasil, México, Perú, Colombia y Chile mientras que recibieron una calificación más riesgosa los países cuya dependencia es mayor de las variaciones en los precios de materias primas como los productos agrícolas y los hidrocarburos, como en los casos de Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Las proyecciones sobre el nivel de contracción económica asociada a la crisis según el FMI<sup>10</sup> también difiere por regiones y países. En lugar de la percepción de riesgo, esta institución utiliza un criterio diferente a partir de la inserción internacional en los flujos comerciales y divide a la región en tres “segmentos”: 1) importadores netos de materia prima, 2) exportadores de materia prima con metas de inflación, y 3) otros exportadores de materias primas.

Los flujos de ingresos fiscales por las exportaciones tienen un complemento de mayor o menor grado en los ingresos por otras fuentes como servicios turísticos o las remesas. En esta proyección, los países más afectados por la crisis serían Argentina, Brasil, Ecuador, México y Venezuela con tasas de crecimiento económico negativas, la más fuerte contracción sería la de Venezuela por un 2,2%, seguida por Ecuador con una desaceleración del 2%, Argentina con 1,5% y Brasil 1,3%, todos con tasas de crecimiento el año anterior entre el 4 y el 7%, México por su parte se prevé que se contraiga un 3,7%.

En esencia, para los países de Suramérica los impactos principales son una combinación de factores que incluye: la caída en la demanda de exportaciones, reducción de las inversiones internas y externas, acompañada de la fuga de capitales, lo que hace que las monedas locales tiendan a devaluarse, generando a su vez presión inflacionaria, contracción del crédito a niveles muy bajos y con este el consumo interno. Esta combinación de factores es diferente para las economías Centroamericanas y del Caribe que tienen una mayor presencia de los ingresos por servicios turísticos y las remesas, y una concentración de mercado para sus exportaciones menos diversificada.

Algunos países están relativamente mejor posicionados para absorber los efectos de la crisis en virtud de políticas seguidas en tiempos de bonanza que le permitieron crear reservas. Chile por ejemplo, cuenta con un fondo de estabilización de unos US\$20.000 millones recaudado cuando los precios del cobre eran altos, lo que le sirve para compensar en parte la fuerte desaceleración del crecimiento. Uruguay también generó reservas pero por otra vía, porque fomentó con anterioridad inversiones en el sector agropecuario que es el más eficiente y competitivo de su economía, de manera que en lugar de reservas monetarias cuenta con capacidad para recuperarse más rápidamente en cuanto las condiciones comiencen a cambiar.

De acuerdo con estimaciones de la Cepal el diagnóstico más reciente sobre los efectos principales de la crisis para la región resume los impactos del siguiente modo: el Producto Interno Bruto (PIB) de la región caerá en el año un promedio de 1.9 por ciento, cifra muy inferior al 4.2 por ciento de expansión reportado en 2008. El comercio a nivel regional se redujo en abril un 31.8 por ciento en valor y 19.7 por ciento en volumen. La tasa de desempleo aumentará hasta 9.0 por ciento, lo

que equivale a cuatro millones de nuevos desempleados, que se sumarán a las 15 millones de personas que ya se encuentran sin trabajo, en una región en que aún hay más de 180 millones de pobres y más de 70 millones de indigentes. Las remesas, que en el año 2008 tuvieron un monto de 69 mil millones, se calcula que sean ahora de unos 60 a 61 mil millones, es decir, un 10 por ciento menos a nivel regional como promedio, la región también recibirá menos flujos por concepto de Inversión Extranjera Directa (IDE), que será seis veces menor que las remesas, según las estimaciones presentadas por el organismo.<sup>11</sup>

### **La relación con Estados Unidos, ¿Se beneficia o se afecta?**

Como resultado de los ajustes inducidos, la posición relativa de los EE.UU. se ha visto fortalecida a corto plazo debido tanto al rol del dólar como moneda de reserva internacional, como a la extensión de la capacidad de otorgamiento de créditos del FMI para apalancar la recuperación latinoamericana, aunque todavía es muy reciente como para establecer el nivel de respuesta que esta propuesta ha recibido.

En términos de comercio, los países más estrechamente vinculados a los Estados Unidos (México, Centroamérica, Caribe) serán los más afectados, mientras que los impactos son menos severos para los que tenían una diversificación mayor de sus exportaciones como por ejemplo Brasil.

Paradójicamente, la crisis significó una ventana de oportunidad para que los EE.UU. recuperasen parte de la influencia perdida en América Latina. Los capitales amenazados en la región se refugiaron rápidamente en los bancos norteamericanos en un proceso que se conoce como *flight to quality*, en el que los inversionistas buscan protegerse de las devaluaciones y la pérdida de liquidez local, al hacer esto, se reduce aún más las disponibilidades financieras en los países latinoamericanos, exacerbándose la escasez de financiamiento y contrayéndose más aun la actividad económica. Los activos en las bolsas de toda América Latina se redujeron de US\$58.000 millones en mayo a US\$20.500 millones en noviembre del 2008, según la consultora EPFR Global, con sede en Estados Unidos.<sup>12</sup> En contrapartida, esos flujos contribuyen

a la recuperación de liquidez que se necesita para reflotar el sistema financiero norteamericano y han llevado al FMI a crear y ofertar un mecanismo nuevo: la línea de corto plazo de liquidez, que busca ofrecer una alternativa de compensación a ese drenaje financiero.<sup>13</sup>

En el plano de las relaciones políticas hemisféricas, la crisis no sólo representa una contracción coyuntural como resultado de la caída en los precios de los productos clave de las exportaciones, con las consecuentes pérdidas de ingresos para los gobiernos, así como el aumento del desempleo y la precariedad; también representa mayor inestabilidad política para las relaciones Norte-Sur, toda vez que al aumentar la inseguridad ciudadana y la inestabilidad del crecimiento económico regional, se generan mayores presiones para favorecer la polarización política que derivó hace una década atrás en la emergencia de partidos y gobiernos con inclinación hacia posiciones de izquierda o de mayor independencia de la opinión de Washington, lo cual en definitiva constituye una vulnerabilización de la relación hemisférica tradicional.

Los movimientos sociales y partidos políticos más críticos de la fragilidad asociada a la dependencia excesiva de las exportaciones de productos primarios, a la transnacionalización de las economías, y a las consecuencias sociales que la falta de alternativas productivas domésticas produce; pueden tener un reforzamiento de su base social, inducido por el incremento de los afectados por los impactos adversos de la crisis, en algunos países más que en otros. Parece poco probable que estas tensiones lleguen a desplazar las proyecciones actuales de gobiernos con un carácter más centrista como los de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, pero en cambio si pudieran servir para darle continuidad a las demandas de políticas compensatorias, de corte social y pro estatales más allá de los actuales gobiernos, en particular en los países más vulnerables.

Si bien la presión por adaptarse al nuevo contexto no alcanza a todos de manera uniforme, las respuestas estarán también determinadas por la medida en que la administración de Obama reaccione a las presiones domésticas aumentando el proteccionismo en uno u otro sector para favorecer la recuperación de sus productores nacionales, lo que en cierta medida estimulará la búsqueda latinoamericana de socios alternativos para el comercio y el crédito en otros países, o hacia el interior de los diversos acuerdos de integración regionales.

Esto no necesariamente significa que de modo automático vaya a extenderse el “campo magnético” de atracción para los estados más afectados en el Caribe y Centroamérica acercándoles por ejemplo hacia las posiciones más abiertamente críticas de la influencia de los EE.UU. sostenidas por Venezuela, Cuba, Nicaragua, Ecuador y Bolivia<sup>14</sup>; pero sí se generan sin dudas incentivos hacia una mayor diversificación de riesgo reduciendo la dependencia de EE.UU. mediante la promoción de mayores vínculos con otras regiones y países, como China o los acuerdos de tipo Sur-Sur hacia el interior de los distintos acuerdos regionales de integración.

Una de esas alternativas se expresa en la creciente búsqueda de mecanismos de pago intraregionales en monedas nacionales, lo que supone procesos de coordinación de políticas macroeconómicas, cambiaria, de tipos de interés y crediticios, como parte del desarrollo de los procesos actuales de integración. Están por ejemplo los casos de la creación del Banco del ALBA y del Banco del Sur, el acuerdo del Mercosur para crear un sistema de pago para el comercio entre países miembros, la Unión Monetaria de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS) y la propuesta de creación del Sistema Unitario de Compensación regional (Sucre), una capitalización mayor del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento, y la promoción del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).<sup>15</sup>

De cualquier modo, estos cambios son parte de un proceso a largo plazo del tránsito estructural latinoamericano en la reducción de la dependencia de los Estados Unidos. Ello se aprecia sobre todo en la manera en que Suramérica está diversificando sus relaciones con el mundo, en especial Brasil, que ha ido ampliando sus relaciones con China, Sudáfrica y la India. Al propio tiempo, los acuerdos regionales de inversiones y comercio se multiplican y diversifican. UNASUR, el ALBA y el Caribe también son ejemplos en los últimos años de la energización de las articulaciones económicas y políticas intraregionales con un énfasis creciente en el reforzamiento de la sostenibilidad recíproca y de proyectos que refuerzan la intervención estatal en áreas estratégicas.

Ciertamente estos procesos pueden lo mismo vigorizarse que enfrentar un retroceso relativo a causa del agotamiento de recursos derivado de la crisis. Ello dependerá, más allá de los pronunciamientos políticos y



los arreglos institucionales, del grado de compensación efectiva que haya alcanzado con los acuerdos ya implementados; así como de la manera en que la administración de Obama atienda su relación con la región en la perspectiva estratégica.

En una perspectiva a más largo plazo, el orden internacional en general, y el de las relaciones interamericanas en particular, está siendo objeto de acomodados coyunturales cuyo impacto se reflejan en una estructura menos homogénea y dependiente de lo que fuera la tradicional dependencia económica, cultural y política de los Estados Unidos. Los fundamentos de esas relaciones no cambiarán drásticamente en el futuro inmediato, pero las oportunidades para que comiencen a hacerlo sí se multiplican.

Esa transformación en la naturaleza de las relaciones de poder interregionales marca una evolución importante, el paso de un modelo de dependencia tradicional unidireccional que marco el siglo XIX hacia un esquema múltiple, en el que por un lado se sigue consolidando la dependencia precedente para algunos países; mientras que por otro, se proyectan cada vez con más impulso, polos emergentes y procesos de influencia sub regional cada vez más fuertes y autónomos, configurando un tipo de relaciones en alguna medida más plurales y menos orientadas hacia el Norte, que representan un espacio de hegemonías compartidas a nivel global y continental.

Si bien la administración de Obama apenas transita por sus primeros meses, hay elementos mixtos que representan continuidad y cambio. De un lado se confirma que la región seguirá teniendo una prioridad baja en la agenda norteamericana, lo cual puede hasta cierto punto ser considerado como una ventaja, una atención demasiado cercana puede ser mucho más contraproducente para el desarrollo de procesos autónomos. Temas como el alivio de la pobreza o el apoyo al desarrollo estarán prácticamente ignorados frente a las urgencias de la guerra contra el terrorismo y la recuperación económica. Para que la administración se comprometa más a fondo en cambiar el carácter y el contenido histórico de las relaciones hemisféricas necesita de incentivos que no existen por el momento. Al propio tiempo, una agenda más colaborativa en el hemisferio no es posible sin obtener antes éxitos en casa. De la multiplicidad de temas que constituyen la agenda de las relaciones latinoamericanas con los Estados Unidos (narcotráfico, inmigración,

seguridad, energía, medio ambiente, ... etc.) los relativos a las relaciones económicas pasan por dos ejes que tienen un carácter singular desde el plano estratégico: primero, un empoderamiento excesivo de Brasil o Venezuela como actores regionales plantea una situación de clara erosión de la hegemonía norteamericana, tanto en lo económico como en lo político que no sería tomado con indiferencia; segundo, para los EE.UU., recuperar la credibilidad en el rol del FMI y el Banco Mundial dentro del sistema mundial es más importante que la relación de estos organismos con América Latina, por lo que no se deben esperar cambios drásticos en los patrones vigentes. La crisis internacional ha creado condiciones nuevas en las que las relaciones interamericanas se han visto confrontadas a una necesaria renovación que incorporará de una u otra forma las lecciones aprendidas, las correcciones que este proceso implica apuntan en sentido general a una restauración más que a una reforma, queda por ver entonces si a mediano plazo los procesos de generación de espacios más autónomos de la influencia norteamericana resultan reforzados o terminan en retroceso.

## NOTAS

1. Stephens, Philip (2008). "Crisis marks out a new geopolitical order", *Financial Times FT.com*. Published: October 9.19:32 [www.ft.com](http://www.ft.com)
2. Estefanía, Joaquín (2008). "El mundo después del 'crash'", *El País* - Economía - 26-10-2008
3. Fukuyama, Francis (2008). "The Fall of America, Inc.", *Newsweek*, Published Oct 4.
4. Stiglitz, Joseph E. (2008). "Reversal of Fortune", November, [http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/11/stiglitz200811&title=Reversal of Fortune](http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/11/stiglitz200811&title=Reversal%20of%20Fortune)
5. Golub, Philip S. (2008). "The world turned upside down, The centre won't hold any more". *Le Monde Diplomatique* <http://mondediplo.com/2008/11/>
6. Perroux, François (1994). "Pouvoir et économie généralisée", *Presses Universitaires de France*, Paris.

7. Chomsky, Noam. "Hay mucha mitología que tenemos que desmontar", entrevista a Noam Chomsky de Simone Bruno (ALAI), para *Kaos en la Red*, 15-11-2008. [www.kaosenlared.net/noticia/hay-mucha-mitologia-tenemos-desmontar](http://www.kaosenlared.net/noticia/hay-mucha-mitologia-tenemos-desmontar)
8. Castañeda, Jorge (2008). "La crisis empieza a afectar a América Latina", *El País*, 25 octubre.
9. AFP, "El impacto de la crisis en America latina", (#15152), citando en la nota a Jane Eddy, directora para América Latina en *Standard and Poors*, 25 mayo 2009.
10. EFE, "FMI pronostica fuerte contracción en América Latina por impacto de la crisis", (#655 127 109 9, en referencia al Informe "Perspectivas económicas: Las Américas", FMI) 13 mayo 2009.
11. Bárcena, Alicia (2009). Secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), "Dejará la crisis secuelas perdurables en Latinoamérica", *El Financiero* en línea, 5 de agosto.
12. Seitz, Max (2008). BBC Mundo "Contagio económico en el Cono Sur", 13 noviembre.
13. Las Américas y la Crisis Global, América Latina puede minimizar el impacto de la crisis, Boletín del FMI en línea, 12 de febrero, 2009
14. Utilizo aquí como referencia la idea de James Petras de identificar la estrategia de la administración de Obama hacia América Latina como "tres pliegues" (*three-fold strategy*), dirigida a: 1) mantener el apoyo a los gobiernos de derecha (Colombia, Mexico and Peru); 2) aumentar la influencia en los de tipo centrista (Brazil, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay) y 3) aislar y debilitar los gobiernos de izquierda y populistas (Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua), a reserva de una discusión más amplia que merece para otra ocasión. Petras, James. "US-Latin American Relations in a Time of Rising Militarism, Protectionism and Pillage", Global Research, [www.globalresearch.ca](http://www.globalresearch.ca) May 13, 2009 (Véase por ejemplo el interesante trabajo sobre el mismo tema de Abraham F. Lowenthal, "Obama y América latina: se podrá sostener el auspicioso comienzo?", que ofrece un análisis totalmente diferente y sugiere otras interpretaciones, *Nueva Sociedad* No.222 julio-agosto 2009, pag.4/18)
15. Rivera Banuet, José. Secretario permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), "Balance del comercio intrarre-

gional este año es insatisfactorio", *El Universal*, [http://www.eluniversal.com/2009/09/02/eco\\_art\\_balance-del-comercio\\_1548627.shtml](http://www.eluniversal.com/2009/09/02/eco_art_balance-del-comercio_1548627.shtml)

#### RESUMEN

### **América Latina en la coyuntura de la Crisis Financiera Internacional**

La crisis financiera internacional que recientemente sacudió al mundo representó para los países latinoamericanos una abrupta parada en medio de la fase de expansión económica más favorable de toda su historia. Entre otras cosas, la crisis ha puesto en evidencia tanto las fortalezas alcanzadas como algunas fallas latentes gestadas por las políticas latinoamericanas de crecimiento económico e integración seguidas en los últimos años. En estas circunstancias, se ha producido, junto a las respuestas orientadas a reducir los efectos negativos, un proceso de replanteo de las prioridades inmediatas y una reevaluación de las ideas y las estrategias sobre el desarrollo económico y las relaciones interamericanas.

El artículo presenta un análisis sobre este proceso de ajustes en tres dimensiones: primero los cambios duraderos que la crisis marca en el plano del contexto de la geopolítica internacional, en las interacciones institucionales, y a nivel de las ideas que han prevalecido hasta ese momento; segundo, las vías por las que la crisis ha afectado a la región, puesto que se trata de un proceso de efectos diferenciados por subregiones y países, y por último, una evaluación de los cambios probables que esta nueva dinámica introduce en las relaciones de América latina con los Estados Unidos. Se concluye que las correcciones que este proceso implica apuntan en sentido general a una restauración más que a una reforma.

#### ABSTRACT

### **Latin America in the Light of the Global Financial Crisis Scenario**

The global financial crisis that has recently shaken the world put a sudden halt to the most favorable economic expansion phase of all times in the countries of Latin America. Among others, the crisis has

brought to light both the acquired strengths and some latent failures that find their origin in the economic growth and integration policies adopted during the past few years in Latin America. These circumstances have given rise to responses aimed at reducing the adverse effects, as well as a process of redefinition of short-term priorities and a reevaluation of ideas and strategies on economic development and inter-American relations.

This paper presents an analysis of this adjustment process in three dimensions: firstly, the long-lasting changes brought by the crisis in the international geopolitical landscape, the inter-institutional interactions and at the level of the ideas that have prevailed until then; secondly, the avenues through which the crisis has affected the region, since the effects of this process can be differentiated by sub-region and country; and, lastly, an evaluation of the potential changes introduced by this new dynamics in the Latin America-US relations. The article concludes that, in general terms, the corrections that this process implies represent a restoration rather than a reform.

#### SUMMARIO

### **A América Latina na conjuntura da Crise Financeira Internacional**

A crise financeira internacional que recentemente sacudiu o mundo representou para os países latino-americanos uma interrupção abrupta em plena fase da expansão econômica mais favorável de toda a sua história. Entre outras coisas, a crise pôs em evidência tanto os êxitos alcançados como algumas falhas latentes gestadas pelas políticas latino-americanas de crescimento econômico e integração seguidas nos últimos anos. Em tais circunstâncias, produziu-se, junto às respostas voltadas para a redução dos efeitos negativos, um processo de redefinição das prioridades imediatas e uma reavaliação das ideias e das estratégias sobre o desenvolvimento econômico e as relações interamericanas.

Este artigo apresenta uma análise sobre este processo de ajustes em três dimensões: primeiro, as mudanças duradouras marcadas pela crise no contexto da geopolítica internacional, nas interações institucionais

e no plano das ideias que prevaleceram até então; segundo, as vias pelas quais a crise afetou a região, posto que se trata de um processo de efeitos diferenciados por sub-regiões e países; e, por último, uma avaliação das mudanças prováveis que esta nova dinâmica introduz nas relações da América Latina com os Estados Unidos. Conclui-se que as correções que este processo implica apontam, de forma geral, mais para uma restauração do que para uma reforma.



# The Global Financial Crisis and Its Impact on Latin America and the Caribbean

Sally Shelton-Colby

In early 2009 Dennis Blair, the U.S. Director of National Intelligence and chief adviser to President Barak Obama on intelligence issues, told the U.S. Senate that the economic crisis had replaced terrorism as “the primary near-term security concern” for the United States. He cited the increased likelihood of state failure, the devastating effects on the world’s poor with the resultant political upheaval, and the reshaping of the international order. The gravest threat to U.S. and global security, he said, would come from the destabilization of geopolitically critical states: Pakistan, Ukraine and Mexico. [Of course Iraq and Afghanistan are to be found in this category as well.] He also expressed concern about Argentina, South Korea and South Africa as “vulnerable.”<sup>1</sup>

Weak or failed states have long been a key U.S. concern because of their ability to shelter terrorists and organized crime, promote the spread of weapons of mass destruction and general lawlessness, and incubate environmental, health and humanitarian crises. The global

economic crisis is hitting developing countries with job losses, falling government revenues and price instability. Some “hot spots” are at greater risk than before the onset of the global economic crisis. Pakistan, Ukraine, and Mexico stand out as three “immediate concerns,” as identified by DNI Blair, because of their economic vulnerability, their geopolitical position and their potential impact on the security of the United States and their respective regions.

As a result of the international economic crisis, the U.S. position in the near term is likely to strengthen relative to other states because of the dollar’s role as a reserve currency. But the crisis has jeopardized the U.S. role as the global economic leader for the longer term. While U.S. political and economic stability maintains the United States still as the most important country for investors, many around the world have lost confidence in the United States as the global leader on economic matters. While there have always been aspects of U.S. policy unpopular around the world, the North American giant was generally trusted to get its finances right. That has changed. German Finance Minister Peer Steinbrück told the German parliament in September 2008 that “‘The US will lose its status as the superpower of the world financial system. This world will become multipolar’ with the emergence of stronger, better capitalised centres in Asia and Europe.”<sup>2</sup> In October 2009, World Bank President Robert Zoellick boldly suggested the U.S. was declining, remarking that

One of the legacies of this crisis may be a recognition of changed economic power relations. The latest economic forecasts show how China and India are helping to pull the global economy out of recession, but we should also remember that countries in Southeast Asia, Latin America, and the wider Middle East and Africa as well can also serve as engines of growth. A multi-polar economy, less reliant on the U.S. consumer, will be a more stable world economy.<sup>3</sup>

In addition, the U.S. model of capitalism has been called into question. This setback for the United States has empowered China and other rising states; witness the virtual replacement of the G-8 by the G-20 with its majority of emerging markets. The latter will clearly be more involved in and carry more weight on global governance issues. China in particular, which is relatively insulated from the global crisis and which holds substantial foreign reserves, will move to solidify strategically its economic advantage.



When the financial crisis hit the United States, the conventional wisdom was that Latin American countries would not be greatly affected because their economies had become “delinked” from the U.S. economy, as the region had expanded its economic ties with Europe and Asia, especially China which had become a major trade and investment partner. They were less dependent on the United States than had been the case for decades, and they appeared to have diversified its trading partners as well as its sources of private investment sufficiently to be able to endure the financial turmoil. Latin America, in general, was also generally in better economic shape than during past crises. The major countries enjoyed trade surpluses, healthy reserves, smaller fiscal deficits, and lower levels of debt. Economic growth had been strong (averaging over five percent per annum), inflation had fallen, poverty had fallen from 44% in 2002 to 33% in 2008, and an emerging middle class was being created throughout the region.

However, it soon became evident that Latin America and the Caribbean would indeed be affected by the global recession. The region was still vulnerable to shifts in the U.S. economy. In fact, Latin America suffered four major setbacks after double jolts from the food and oil price shocks in mid-2008. One, as manufacturing collapsed in the United States, so did trade with the region. Latin America’s exports fell by one-third in the second half of 2008. Two, the collapse of major U.S. financial institutions, the plunge in the U.S. stock market, and the drying up of bank lending led to similar developments in Latin America. Latin American stock markets suffered worse declines than those in North America as investors badly in need of cash withdrew their money. Three, the flow of investment capital to Latin America dried up, leading to a steep rise in borrowing costs for governments and companies. The Institute for International Finance estimates that private capital flows to Latin America will fall sharply in 2009 (to \$43 billion, down from a record \$185 billion in 2007). The plunge in private investment has led to a double-digit decline in industrial output, and that fall has contributed to a significant rise in unemployment. Four, remittances to the region have dropped as well as tourism earnings.

Those countries and regions most closely tied to the United States economically —Mexico, Central America and the Caribbean— are suffering the most. Mexico’s economy plunged over ten percent in

the second quarter of 2009, its most severe contraction in decades. This was partly due to the U.S. recession and partly due to the drop in oil production and the effects of the H1N1 virus which severely curtailed tourism. By contrast, countries like Brazil, whose exports are more diversified, have been hurt less badly. The Brazilian economy grew by almost two percent in the second quarter of 2009 and the Brazilian Ministry of Finance suggests that more Brazilians were hired than fired in the early months of 2009. Several other countries have announced fiscal measures to stimulate demand, some by as much as ten percent of GDP. Interest rates are being cut and so credit should gradually be returning. However, the poorest countries are being very badly hit with economic recovery still a distant hope.

We appear to be at a turning point in the global economic crisis. The normally cautious president of the European Central Bank has identified a slowing of the rate of decrease of Europe's gross domestic product and positive growth in France and Germany as a positive sign. The Obama Administration is pointing as well to a slowing in the U.S. rate of decline and a pick-up in manufacturing activity. China has shown the strongest rebound this year. Along with several other Asian markets, China's growth reached ten percent in the second quarter of 2009. Even the OECD is pointing to "green shoots" in the international economy. Equity markets are rallying across the globe with the U.S. market up sharply in recent months.

There is much discussion as to whether the recession will be V-shaped (with a strong recovery), W-shaped (a modest recovery is followed by a further downturn) or L-shaped (output stops falling but we crawl along at the bottom without getting back to normal growth). But even if the recession is short and mild, the World Bank estimates that at least six million more Latin Americans will fall into poverty than would otherwise have been the case. In addition, it is likely that there will be a substantial setback in Latin America's ability to achieve its Millennium Development Goals. The likelihood is that the progress in reducing poverty in several countries that had been achieved to date will be largely negated by the effects of the international economic crisis. Some countries, principally Mexico which will experience some of the lowest growth in the region, will suffer a further setback in their efforts to deal with their myriad development challenges.

In short, given the U.S. decline and Latin America's increased need for external investment and assistance, the global economic crisis may well de-link Latin America even further from the United States. But with U.S. attention focused on terrorism, Iran, and Afghanistan—despite DNI Blair's admonitions—the United States is paying little attention to this important change in a region it has long taken for granted.

## NOTES

1. Dennis C. Blair, "Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence," February 12, 2009; available at: <http://intelligence.senate.gov/090212/blair.pdf>.
2. Bertrand Benoit, "US 'Will Lose Financial Superpower Status,'" *Financial Times*, September 8, 2008.
3. Robert Zoellick, "Opening Press Conference," World Bank Annual Meetings, October 2, 2009; transcript available at: <http://go.worldbank.org/BU4AYC2ID0>. Also see: BBC News Report, "US economic power 'is declining'," October 4, 2009; available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8289302.stm>

## ABSTRACT

### **The Global Financial Crisis and Its Impact on Latin America and the Caribbean**

The global financial crisis has jeopardized the U.S. role as the global economic leader. Given Latin America and the Caribbean's increased need for external investment and assistance because of the way recent economic conditions have affected them, the crisis may de-link Latin America even further from the United States. But with U.S. attention focused elsewhere, the United States is paying little attention to this important change in the hemisphere's dynamics.

RESUMEN

**La crisis financiera mundial y su impacto  
en América Latina y el Caribe**

La crisis financiera mundial ha hecho trastabillar el rol de los Estados Unidos como líder económico del mundo. América Latina y el Caribe han visto incrementada su necesidad de inversión y asistencia extranjera por el impacto de la reciente situación económica y, por consiguiente, la crisis puede alejar aún más a América Latina de los Estados Unidos. Sin embargo, Estados Unidos ha centrado su atención en otros asuntos y le presta poca atención a este importante cambio en la dinámica del hemisferio.

SUMMARIO

**A crise financeira mundial e seu impacto  
na América Latina e no Caribe**

A crise financeira mundial fez balançar os Estados Unidos em seu papel de líder econômico do mundo. A América Latina e o Caribe viram aumentar sua necessidade de investimento e assistência estrangeira pelo impacto da recente situação econômica. Em consequência, a crise pode distanciar ainda mais a América Latina dos Estados Unidos. No entanto, os Estados Unidos puseram o foco em outros assuntos, prestando pouca atenção a esta mudança importante na dinâmica do hemisfério.



El nuevo escenario político de América  
Latina y el Caribe y las relaciones entre  
Cuba y los Estados Unidos

.....

New Latin American and Caribbean  
Political Scenario and US-Cuba  
Relations

.....

O novo cenário político da América  
Latina e Caribe, e as relações entre  
Cuba e Estados Unidos





# Los cambios en la agenda regional hemisférica ante los nuevos escenarios en América Latina y el Caribe y Estados Unidos<sup>1</sup>

Carlos Alzugaray Treto<sup>2</sup>

El objetivo de este texto es examinar cómo ha cambiado y cuáles son las perspectivas de la agenda regional hemisférica como resultado de los nuevos escenarios económicos y políticos que se han producido en la región en los últimos diez años.

Desde la perspectiva de los temas prioritarios que marcan las relaciones interamericanas probablemente sería recomendable tomar como punto de referencia inicial la III Cumbre de las Américas de Québec de abril del 2001. Comenzadas en Miami en 1994 por iniciativa del Presidente William Clinton, la de la ciudad franco-canadiense fue la primera reunión internacional a la que asistió el recién inaugurado Primer Mandatario George W. Bush.

Desde el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos había basado su política hegemónica en la región en cuatro pilares:

1. Promoción de la firma de un acuerdo para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas, a tono con las políticas neoliberales incluidas en el llamado Consenso de Washington.
2. Establecimiento de un régimen de promoción y protección de la democracia dirigido a restringir los marcos de la evolución política de la región a un tipo de régimen político acorde con los presupuestos neoliberales.
3. Sustentación de un sistema de seguridad hemisférica encaminado fundamentalmente a la lucha contra el narcotráfico y el crimen internacional, a la restricción de la emigración ilegal y del tráfico ilegal de personas y al mantenimiento de determinados activos militares en la región a tales fines. Bajo la Administración Bush, a esta agenda de seguridad se incorporó el tema de la Guerra Global contra el Terrorismo.
4. Exclusión de Cuba del sistema interamericano negándose a modificar los acuerdos de la OEA al respecto y manteniendo la política de bloqueo económico, comercial y financiero y de aislamiento diplomático, a pesar de que ya esta última había dado amplias muestras de no contar con el consenso de los países de la región.

No cabe duda que el proceso iniciado en Miami en 1994 era visto por los formuladores de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, como un poderoso instrumento para afirmar la agenda hemisférica que a Washington le interesaba. Así lo escribió Richard Feinberg, responsable de la región en el Consejo de Seguridad Nacional durante la administración Clinton:

“No deben existir dudas en las mentes de los líderes de EE.UU. que la Cumbre de Miami sirvió a los intereses norteamericanos. Proporcionó el medio —ausente en el pasado— a través del cual Estados Unidos obtuvo el apoyo explícito del Hemisferio para muchos de sus principales objetivos en América Latina. Miami multilateralizó la agenda establecida por Directiva de Decisión Presidencial No. 28 sobre la política de Estados Unidos hacia



América Latina y el Caribe. Las próximas cumbres hemisféricas podrían profundizar en estas promisorias premisas.”<sup>3</sup>

Cuando se analizaron los resultados de la III Cumbre en Québec, que tuvo lugar después de las de Miami en 1994 y Santiago de Chile en 1997, la mayor parte de los expertos y especialistas la valoraron como un éxito. Richard Feinberg y Robin Rosenberg escribieron en mayo de 2001:

“Se puede decir que todo el mundo ganó en la Cumbre de las Américas de Québec ... (se) adelantaron importantes iniciativas en materia de comercio y democracia. El Presidente Bush ganó, también. En su primera salida internacional importante, el Presidente de E.U. persuadió a los observadores que perseveraría vigorosamente en su visión de libre comercio. Entre los demás líderes, el Presidente Fox sobresalió por su claridad y pujanza. Una nueva diplomacia mexicana positiva y activista se reveló en Québec.”<sup>4</sup>

La nota discordante en aquella Cumbre la dio el Presidente venezolano, Hugo Chávez, con sólo dos años en el poder, quien firmó los acuerdos de Québec con reservas, tanto en el tema de la democracia (exigió que se añadiera el término participativa al de democracia representativa en la Declaración como en el del Libre Comercio, pues no aceptó el cronograma propuesto que preveía el establecimiento del ALCA para enero del 2005.

Muy pronto quedó evidenciado que lo aprobado en Québec estaba en peligro y Estados Unidos, con la ayuda de los gobiernos de Canadá (anfitrión de la III Cumbre) y del Presidente Vicente Fox, convocó a una Cumbre Extraordinaria en la ciudad mexicana de Monterrey. Sobre aquella Cumbre, este autor escribió:

“Las intervenciones de los Presidentes y Primeros Ministros durante la Cumbre no pudieron ser más disonantes. Del lado norteamericano, y con muy poco apoyo, una defensa en toda la línea del libre comercio y del ALCA, sumado a un inusitado y extemporáneo ataque a Cuba y a su gobierno. Del lado latinoamericano y caribeño, entre otros por parte de los Presidentes de Venezuela, Brasil, Argentina y Paraguay y los Primeros Ministros

de Jamaica y San Vicente y las Granadinas, el señalamiento de que la pobreza y la desigualdad requerían de políticas gubernamentales y de desarrollo sustentable que no vendrían de ‘la mano invisible del mercado.’ El Primer Ministro Ralph Gonsalves de San Vicente y las Granadinas, muy al punto, preguntó: ‘¿De que nos sirve la libertad si las personas son pobres?’”<sup>5</sup>

Cuatro años después, los Presidentes volvieron a reunirse en una Cumbre, la IV, en el balneario argentino de Mar del Plata. El panorama fue bien distinto al de Québec. Como ha señalado Emanuel Wallerstein en un artículo aparecido en español en la prensa mexicana,

“El presidente de Argentina, Néstor Kirchner, abrió la reunión con un discurso en el que declaró que Estados Unidos tenía la ‘inescapable e inexcusable’ responsabilidad por las políticas que condujeron a la pobreza y a una tragedia social en América Latina. Específicamente citó el Consenso de Washington y las políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional. Pese a que éste es el lenguaje tradicional de la izquierda en América Latina, es probablemente la primera vez que el anfitrión de una reunión internacional dice esto en público con el presidente estadounidense enfrente. ¿Se retiró Bush? No, refrenó la lengua y se concretó a alabar a Kirchner por las mejoras que ha logrado en la economía argentina.

“La reacción estadounidense a Kirchner e incluso a Chávez fue suave porque Estados Unidos se concentraba en que saliera algo de la cumbre – un compromiso, la confirmación de un compromiso: lograr el Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA). Aquí Estados Unidos se topó con un bloque de granito: los cuatro estados que conforman el Mercosur – Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay –, más Venezuela, dijeron que no. El presidente de México, Fox, intentó reclutar a los otros, pero sin Brasil, Argentina y Venezuela el ALCA está, como proclamó Chávez, ‘muerto y lo estamos enterrando aquí’. Y mientras, esos mismos países fortalecen sus lazos económicos con Europa y China en detrimento de Estados Unidos.”<sup>6</sup>

Para la siguiente cita continental, la V Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago, la situación se había revertido sustancialmente. El tema

de la participación de Cuba se convirtió en el principal, a pesar de no estar en la agenda. La delegación de Estados Unidos, encabezada esta vez por el nuevo Presidente, Barack Obama, no pudo evitarlo a pesar de que pocos días antes se habían revertido algunas de las medidas más agresivas de bloqueo económico tomados por la Administración Bush. La mayor parte de los presidentes y primeros ministros latinoamericanos y caribeños exigieron que se repudiara o se revirtiera la resolución de 1961 por la cual se había suspendido la participación del gobierno de Cuba en la OEA y otras instituciones del sistema interamericano. El propio Presidente Obama se vio obligado a reconocer el importante papel jugado por la cooperación cubana en materia de salud pública tanto en el Caribe como en el resto de la región.

De las tradicionales prioridades norteamericanas en la agenda (libre comercio, democracia y seguridad) poco o nada quedó en pie. Quizás lo más importante fue el tono de la Cumbre. Con algunas excepciones, la mayoría de los mandatarios latinoamericanos y caribeños no fueron a Trinidad Tobago en el plano de dóciles peticionarios de una nueva postura de parte de Estados Unidos, como sucedía en el pasado. Su actitud fue más bien la de países que ya se habían trazado sus programas estratégicos de desarrollo que vinieron a escuchar al nuevo Presidente de Estados Unidos y analizar si había alguna posibilidad de contar con “el coloso del Norte” para algunos de sus proyectos. No fueron a Trinidad Tobago en posición subordinada, sino de naciones soberanas que estaban dispuestas a darle una oportunidad a Estados Unidos pero que no variarían su camino en caso de que Washington no satisficiera sus expectativas.

Este cambio tiene sus orígenes en una multiplicidad de razones pero sobresalen, en el plano estructural, las profundas transformaciones acaecidas tanto en América Latina y el Caribe como en Estados Unidos durante la última década. En el plano coyuntural no cabe duda que la actitud de desatención, siquiera mínima, a los verdaderos problemas regionales por parte de la Administración de George W. Bush, embarcada en la Guerra Global contra el Terrorismo, como elemento articulador central de su política exterior de dominación mundial, llevó a muchos gobiernos, que en otras condiciones hubieran estrechado su cooperación con Washington, a buscar una incorporación más fuerte con los proyectos articuladores latinoamericanos y caribeños. Quizás

ningún otro caso ilustra mejor este hecho que el de México. A pesar de la estrecha colaboración brindada por el gobierno del Presidente Fox a su aliado septentrional, incluso en el tema de Cuba, que marcó una diferencia con gobiernos anteriores, fue poco lo que pudo obtener de la administración estadounidense. Una reorientación hacia América Latina y el Caribe comenzó a notarse inmediatamente que tomó posesión el presidente Felipe Calderón.

Por razones metodológicas convendría enfocar primero los cambios estructurales que han tenido lugar en Estados Unidos.<sup>7</sup> Este país enfrenta tres graves crisis motivadas en lo esencial por las políticas seguidas desde 1980 por gobiernos neoconservadores, aparentemente exitosas, imagen que se vio fortalecida por la desaparición de la Unión Soviética y el aparente éxito del “fundamentalismo de mercado” abogado por los economistas neoliberales, encabezados por Alan Greenspan.<sup>8</sup>

Las consecuencias de las políticas neoliberales están a la visita y no necesitan mucha elaboración a los efectos de un ensayo como este, pero vale la pena resumirlas:

- Crecimiento desproporcionado del sector financiero y disminución del peso de la economía real con el consiguiente desacoplamiento que ha significado que una crisis en el sector financiero tenga profundas repercusiones en la economía real como lo demuestra la práctica bancarrota de la industria automotriz.
- Creciente déficit fiscal a causa del aumento desmesurado de los gastos militares y de seguridad.
- Reducción de los gastos sociales y seria afectación de los mismos con consecuencias muy graves para amplios sectores de la sociedad.
- Incremento de las desigualdades socio-económicos.
- Desempleo creciente.
- Aumento de los déficits comerciales y endeudamiento externo.
- Inestabilidad, recesión y, quizás, depresión económica.
- Crisis inmobiliaria.

- Creciente estado de temor por el futuro entre la población en general.

Es importante resaltar que la crisis de las políticas neoliberales en lo económico fortalecieron la tradicional imagen, prevaleciente en amplios sectores de la población estadounidense, de que el país es excepcional y que su excepcionalismo le permite mantener altos niveles de consumo o auto-gratificación en todos los terrenos. Andrew Bacevich, un coronel retirado del Ejército norteamericano que se ha convertido en Profesor de Relaciones Internacionales en Boston College, ha caracterizado la situación en los siguientes términos: “La brecha actual entre los requerimientos (de la auto-gratificación) y los medios disponibles para alcanzar esos requerimientos no es aparente ni imaginaria. Es real y está creciendo. Esta brecha define la crisis norteamericana de derroche.”<sup>9</sup>

La crisis económica así interpretada tiene una importante consecuencia político-ideológica: echa por tierra la hegemonía que el pensamiento neoliberal (o conservador/neoconservador) logró establecer en los últimos 30 años. En la medida que los sueños y ambiciones de millones de norteamericanos quedaron frustrados por la crisis, se impone una profunda revisión de los presupuestos ideológicos de las políticas públicas seguidas por varios gobiernos desde 1968. Ya de hecho, durante la campaña electoral del 2008 quedaron frustrados los intentos del Partido Republicano por atacar al candidato demócrata, Barack Obama, acusándolo de “socialista” por haberle dicho a un elector que “redistribuir la riqueza” era algo bueno. En los meses en que el Presidente Obama ha dirigido los destinos del país se ha hecho evidente que existe en la sociedad norteamericana un profundo cisma, puesto de manifiesto en el debate sobre la institución de un programa nacional de salud para todos.

Habría que añadir dos elementos importantes. Como demostró Susan Strange en 1988 en su excelente interpretación de la economía política mundial, el poder estructural de los Estados y otros actores sociales en las relaciones internacionales no es unidimensional. Tiene cuatro fuentes primarias: seguridad, producción, finanzas e información. Desde la firma de los acuerdos de Bretton Woods, Estados Unidos dominó la esfera financiera, pues logró controlar la oferta y distribución del crédito. Decía Strange entonces: “Tal control del crédito es

importante porque, a través del mismo, se puede adquirir poder de compra sin trabajar ni comerciar para ello, pero es adquirido en última instancia sobre la base de la reputación del lado del solicitante y de la confianza del lado del prestamista.”<sup>10</sup> Cualquier potencia que aspire a la hegemonía mundial debe poseer un poder financiero decisivo. Con la crisis, Estados Unidos ha visto retroceder su posición financiera, ya erosionada en el plano monetario por el establecimiento del Euro y la debilidad del dólar, por el surgimiento de fondos soberanos en una serie de países y por el debilitamiento del Fondo Monetario Internacional. La creación del G-20 como resultado de la crisis financiera fue un duro golpe para la capacidad de Estados Unidos de dominar la esfera financiera del poder mundial.

Un segundo elemento es la dependencia de Estados Unidos del petróleo importado para mantener los altos niveles de vida de su población. Esta dependencia ha compulsado al gobierno estadounidense a prestarle suma atención a los países productores de esta principal materia prima, lanzando varias guerras de agresión en la adquisición y mantenimiento de fuentes seguras. La última guerra en particular, en Irak, está lejos de ser un éxito y se ha convertido en un desangramiento para la economía norteamericana como han demostrado Joseph Stiglitz y Linda J. Biles.<sup>11</sup>

La crisis político-militar exterior estadounidense no es menos importante y está vinculada indisolublemente a la económica y a la doméstica. Esta crisis está definida por la cuestión de qué tipo de modelo hegemónico correspondería a los recursos económicos, militares y políticos previsiblemente disponibles, los cuales no sólo son finitos, sino cada vez más limitados. Por un lado, es difícil pensar que cualquiera que sea el liderazgo futuro de Estados Unidos, ese país renunciará a jugar un papel predominante en el sistema internacional. Pero se ha producido un importante proceso de reconfiguración de la correlación de poder entre los Estados participantes en el sistema, al tiempo que se ha transformado los entornos políticos ideológicos con el incremento de actores sociales contestatarios y anti-hegemónicos.

Tampoco es imaginable que la clase dominante norteamericana en su conjunto, más allá de sus conflictos y diferencias internas, esté dispuesta aún a estas alturas a renunciar a su esencia imperialista, pero ello puede generar contradicciones si ese imperialismo no es atemperado

por visiones más realistas y pragmáticas que las que han prevalecido bajo las últimas administraciones y particularmente la de George W. Bush. En materia de dominio mundial y proyección internacional, Estados Unidos enfrenta situaciones similares a otros imperios anteriores que han visto erosionadas sus posiciones y han debido elegir entre aceptar su declinio y adaptarse a él o llevar a cabo políticas irracionales que los han llevado a acelerar su inevitable caída.

En el plano doméstico, desde mediados de la década de 1960 y, sobre todo, principios de la de 1980, Estados Unidos ha sido testigo de una hegemonía del sector más conservador de su elite del poder institucionalizado a través del Partido Republicano. A pesar de los interregnos de James Carter (1977-1981) y de William Clinton (1993-2001), la derecha ha llegado a controlar no sólo las instituciones del gobierno estadounidense sino que ha dominado el debate político e ideológico mediante un creciente control de los medios y de los instrumentos formadores de opinión, particularmente los tanques pensantes.<sup>12</sup> La crisis político-ideológica que enfrenta Estados Unidos en este momento es la resultante del intento del movimiento conservador por mantener su hegemonía y dominar permanentemente el entramado político norteamericano hacia el futuro. El movimiento encabezado por Barack Obama es un intento por modificar esta situación y mover a Estados Unidos en varios planos hacia posiciones más acordes con la tradición liberal presente en Franklin Delano Roosevelt y John F. Kennedy de manera más clara. Aunque los resultados electorales del 2008 indican las posibilidades de este sector de arrebatar el liderazgo a la derecha conservadora y neoconservadora, todavía no está dicha la última palabra.

Los cambios acaecidos en América Latina y el Caribe en la última década no son menos importantes. Al surgimiento de gobiernos francamente revolucionarios y progresistas en Venezuela, Bolivia y Ecuador le ha acompañado un claro movimiento hacia la izquierda en otros. Estas transformaciones han sido impulsadas por un mayor activismo e influencia de movimientos progresistas y populares. La región se ha vuelto no sólo más activa en el plano hemisférico, sino también en el global, como lo demuestra la participación de Argentina, Brasil y México en el G-20 y la celebración de Cumbres de coordinación con otras regiones del Sur. Algunos autores, como Emir Sader, hablan de

que América Latina ha entrado en una etapa pos-neoliberal.<sup>13</sup> Otros, como Claudio Katz, lo califican de un “rediseño de América Latina”, poniendo énfasis en el creciente esfuerzo por crear instituciones internacionales de cooperación e integración con una evidente voluntad emancipadora.<sup>14</sup> Habría que añadir que en los escenarios regionales cobra fuerza la existencia de una opción socialista, aún no conformada totalmente.<sup>15</sup>

¿Cuáles son los rasgos característicos de la nueva situación en América Latina y el Caribe? Consciente del riesgo de toda generalización, habría que señalar los siguientes:

- Abandono del modelo neoliberal y búsqueda de alternativas en las que prima una concepción de justicia social y desarrollo sostenible.
- Creciente influencia de las fuerzas políticas progresistas y populares tanto por su llegada al gobierno en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, como por su relación cada vez más importante con gobiernos de centro o de centro-izquierda como en Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Paraguay, Guatemala y El Salvador.
- Intentos por diseñar una estructura regional propia de América Latina y el Caribe, al margen, pero no contradictoria con las instituciones interamericanas, a fin de solucionar el problema de la demanda de regímenes internacionales.
- Mayor activismo internacional en órganos de gobernanza global.

Varios acontecimientos recientes, ocurridos después de la Cumbre de las Américas de Trinidad Tobago en abril, demuestran lo anterior.

Durante la Asamblea de la Organización de Estados Americanos celebrada en San Pedro Sula, Honduras, a principios de junio, el tema central, sobre el que se logró adoptar una solución aceptable para los gobiernos progresistas y para Estados Unidos, fue la anulación de la Resolución de 1962 por la cual se suspendía la participación del gobierno cubano en la organización. La aprobación de ésta decisión, aún más significativa dado que el Gobierno cubano insistió en varias



ocasiones en que no regresaría al organismo panamericano, fue el resultado de una trabajosa negociación en que prevaleció la racionalidad y el consenso, a pesar de que Estados Unidos se había opuesto a una decisión de ese tipo.<sup>16</sup>

Otro tema en el cual se demostró la creciente autonomía latinoamericana y caribeña fue el del acuerdo colombiano-estadounidense para el establecimiento de 7 instalaciones o bases militares en ese territorio sudamericano. Hubo prácticamente total consenso, con diferentes niveles de dureza, en que la decisión del Gobierno de Álvaro Uribe debía ser analizada a nivel regional y fue inevitable que el asunto fuera examinado en varias reuniones de UNASUR, el órgano de concertación en materia de seguridad de la subregión Sudamericana. Aunque al final las autoridades colombianas y estadounidenses firmaron el acuerdo quedó patentizado que este tipo de iniciativas tendría que contar en un futuro con cierto nivel de concertación a nivel regional.

El tercer tema que aún está pendiente de solución definitiva ha sido el del golpe de estado contra el Presidente Manuel Zelaya en Honduras. Es evidente que este golpe no pudo llevarse a cabo sin el conocimiento, y quizás la anuencia, de ciertos sectores del Gobierno de Estados Unidos. Nuevamente en este asunto, la OEA, con la participación de sus países miembros, trató de jugar un papel autónomo y constructivo. En este proceso ciertos países de la región han tenido un protagonismo significativo, como son los casos de Brasil, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Argentina. Sin embargo, como ha argumentado Guillermo Almeyra, el golpe hondureño es sumamente complicado porque en el mismo se reflejan 3 nudos de contradicciones distintos: entre el movimiento popular y la oligarquía hondureña; entre los países latinoamericanos y caribeños, encabezados por Brasil, y Estados Unidos; y al interior de Estados Unidos entre las fuerzas neoconservadoras derrotadas en noviembre y el Gobierno de Barack Obama y las fuerzas políticas que lo apoyan.<sup>17</sup>

Por lo pronto, de lo sucedido en Honduras se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- Aunque puestas a la defensiva por el fracaso del modelo neoliberal y las derrotas internacionales de la Administración estadounidense de George Bush, su principal protector y aliado, la derecha

oligárquica latinoamericana y caribeña no deja de tener ciertos márgenes de maniobra que utilizará cuando las circunstancias así lo permitan. Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que a las victorias electorales de la izquierda y el centro en Guatemala, El Salvador y Nicaragua en Centroamérica, le ha seguido el triunfo de la derecha en Panamá.

- La Administración de Barack Obama representa un cambio no intrascendente y tiene potencialidades favorables a los gobiernos progresistas y de centro-izquierda en la región, como lo demostró su actitud en la Cumbre de Trinidad Tobago y su disposición a hallar una solución de consenso en la Asamblea General de la OEA en San Pedro Sula. Sin embargo, Estados Unidos no es un actor racional único y las fuerzas políticas que defienden un modelo de dominación “puro y duro” están lejos de haber sido derrotadas definitivamente y se encuentran enraizadas en determinados sectores de la burocracia del Estado imperial.

En la elaboración de su política hacia América Latina y el Caribe, la Administración del Presidente Barack Obama puede contar con muy pocos antecedentes positivos. Como, por otro lado, la región no tiene ese nivel de prioridad si se le compara con otras cuestiones económicas, domésticas e internacionales, va a resultar sumamente difícil que se materialice en los meses futuros una nueva estrategia hacia la región que marque diferencias con sus antecesores como parecería recomendable si se tienen en cuenta los fracasos apuntados en materia económica, política y de seguridad. A ello habría que agregar que las fuerzas neoconservadora que aún se oponen al Presidente han encontrado en el caso hondureños un punto débil y lo han explotado para evitar la aprobación del principal funcionario que se ocupará de los asuntos latinoamericanos y caribeños en el Departamento de Estado, el Secretario de Estado Adjunto designado, Arturo Valenzuela.<sup>18</sup>

Jorge Domínguez ha argumentado recientemente que la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe se ha movido entre el pragmatismo, la ideología y el dogmatismo.<sup>19</sup> Si algo se ha dicho con bastante regularidad y parece estar demostrado en tiempo transcurrido desde que asumió la Presidencia, Barack Obama y su Administración se caracterizan por su pragmatismo. La pregunta que habrá que despejar

en un futuro es si las correlaciones de fuerzas internas (en el Congreso y en la burocracia) y el nivel de prioridad dadas a la región le permitirán aplicar ese pragmatismo de una manera creativa y consciente.

Por otra parte, aunque no se debe dar como un hecho irreversible la prevalencia de gobiernos de izquierda, el creciente activismo de los movimientos populares y progresistas es un dato de la realidad que será permanente en un futuro. De ahí que sea esperable que las actuales tendencias latinoamericanas y caribeñas se mantengan, aún cuando de manera atenuada, y dependiendo siempre de factores coyunturales, como la indudable “química” que se ha establecido entre un grupo muy amplio de presidentes que comparten en general una visión de la región y de sus relaciones con el mundo exterior. Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlíán han sugerido que los Estados latinoamericanos y caribeños disponen de tres opciones estratégicas para contener, acotar y atraer de manera benigna a Estados Unidos: el multilateralismo vinculante, la contención acotada y la cooperación selectiva.<sup>20</sup> No hay espacio para discutir las tres opciones, pero sí se puede afirmar que todas parten de la asimetría y todas persiguen como objetivo construir una relación con Washington en la que los intereses de la región latinoamericana y caribeña sean mejor defendidos.

La posible ausencia de una gran iniciativa estadounidense hacia la región por las razones apuntadas y a expensas de que siempre habrán iniciativas puntuales ante temas de evidente prioridad, como la relación con México en el marco de la ASPAN (Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte) o la expansión de la presencia militar en Colombia en apoyo del Gobierno de Álvaro Uribe (si en definitiva es reelecto) y en lucha contra el narcotráfico, América Latina y el Caribe tendrá oportunidad de imponer ciertas prioridades en la nueva agenda hemisférica cómo ha venido sucediendo en los últimos años.

Éstas se reflejarán en lo siguiente:

- La agenda tendrá un carácter eminentemente emancipador en dos terrenos, el económico social y en el de seguridad.
- La región tratará de combinar un mayor activismo en los organismos multilaterales y una creciente oferta de mecanismos regionales de concertación, cooperación e integración, como

el ALBA, el MERCOSUR, Petrocaribe, etc.<sup>21</sup> Al propio tiempo continuarán los intentos por renovar y vivificar a la OEA.

- Los temas sociales (pobreza, deterioro ambiental, salud, seguridad alimentaria) se mantendrán como principales en la agenda como ha argumentado Luis María.<sup>22</sup>
- Resultará inevitable que el tema de Cuba siga siendo de alta prioridad para los países de América Latina y el Caribe hasta tanto ambos países entren en una etapa de franca normalización de sus relaciones.

## NOTAS

1. Tomado de la ponencia presentada en Conferencia Internacional celebrada en Sala del Consejo Universitario de la Rectoría Universidad Estatal de Sao Paulo, Brasil 8 al 10 de junio de 2009.
2. Profesor Titular, Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), de la Universidad de la Habana.
3. Richard Feinberg (1997). *Summitry in the Americas: A Progress Report* (Cumbres en las Américas: Un informe sobre su progreso), Washington, Institute for International Economics, p. 187.
4. *The Quebec Summit: Tear Gas, Trade and Democracy*, por Richard Feinberg and Robin Rosenberg (2001). Working Paper del Dante B. Fascell North-South Update, Universidad de Miami, 13 de mayo del 2001.
5. Carlos Alzugaray (2003). "Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey: No hay intereses comunes", en *Cuba Socialista* (Cuba), edición digital: <http://www.cubasocialista.cu/texto/cs0024.htm>.
6. Emanuel Wallerstein (2005). "Estados Unidos versus América Latina", en *La Jornada* (México), 22 de noviembre del 2005. <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/22/015a1pol.php>.
7. He tratado éstos temas en un ensayo anterior titulado "La administración Bush y la historia reciente de Estados Unidos: crisis hegemónica, sobredi-

mensionamiento imperial o comienzo de la decadencia final" que obtuvo Mención Especial en el VI Concurso Pensar a Contracorriente 2008 y que está en proceso de publicación.

8. Aunque entre 1993 y 2001 el Partido Demócrata ocupó la Casa Blanca, la Administración de Bill Clinton siguió políticas muy similares a las de Ronald Reagan y George W.H. Bush en lo económico, doméstico y externo, lo cual estuvo influido por el éxito electoral del Partido Republicano y su ala conservadora en las elecciones parciales de 1994, en que se formuló el bien conocido "Contract with America".
9. Bacevich, Andrew J. (2008). *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, Metropolitan Books, Henry Holt & Company, página 17.
10. Susan Strange (1988). *States and Markets*, Segunda edición, Londres, Pinter, págs. 26-28.
11. Stiglitz, Joseph (2008). "La guerra de los tres billones de dólares", en *El País* (España), 13 de marzo del 2008. [http://www.elpais.com/articulo/opinion/guerra/billones/dolares/elpepiopi/20080313elpepiopi\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/guerra/billones/dolares/elpepiopi/20080313elpepiopi_4/Tes).
12. Véase al respecto la reciente obra de Susan George (2007). *El pensamiento secuestrado: Cómo la derecha laica y la religiosa se han apoderado de Estados Unidos*, Barcelona, Icaria.
13. Emir Sader (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, septiembre de 2008.
14. Claudio Katz (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR Y ALBA*, Buenos Aires, Ediciones Rosa Luxemburgo.
15. Atilio A. Borón (2008). *Socialismo siglo XXI: ¿Hay vida después del neoliberalismo?*, Buenos Aires, Ediciones Rosa Luxemburgo.
16. Al respecto véase el artículo de Carlos Chirinos, enviado especial de la BBC, titulado "OEA anula la suspensión de Cuba", en [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/06/090603\\_1806\\_oea\\_cuba\\_acuerdo\\_mz.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090603_1806_oea_cuba_acuerdo_mz.shtml).
17. Guillermo Almeyra (2009). "Honduras: las tres peleas simultáneas", en *La Jornada* (México), 27 de setiembre de 2009, <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/27/index.php?section=opinion&article=020a1pol>.

18. Marcelo Cantelmi, "América latina está huérfana en los EE.UU., nadie se encarga", Entrevista a Mauricio Cárdenas, Director de América Latina en la Brookings Institution, Buenos Aires, *Clarín*, 4 de octubre de 2009. Ver: <http://www.clarin.com/diario/2009/10/04/elmundo/i-02011826.htm>.
19. "Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo", en Ricardo Lagos (compilador) (2008). *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, págs. 179-208.
20. "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos", en *Ibíd.*, págs. 209-238.
21. Francisco Rojas Aravena (2008). *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*, III Informe del Secretario General de FLACSO, San José, Costa Rica, <http://www.flacso.org/uploads/media/III-INFORME-SECRETARIO-GENERAL-2007.pdf>.
22. "Pobreza y desigualdad: nuevos temas en la agenda internacional de América Latina", en Ricardo Lagos (compilador) (2008). *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, págs. 491-726.

## RESUMEN

### Los cambios en la agenda regional hemisférica ante los nuevos escenarios en América Latina y el Caribe y Estados Unidos

Entre la Cumbre de Québec en el 2000 y la Cumbre de Trinidad y Tobago en el 2009, la agenda hemisférica ha cambiado radicalmente. La nueva agenda refleja los cambios acaecidos en América Latina y el Caribe, pero también en Estados Unidos. Detrás de esos cambios hay una definición emancipadora, orientada hacia lo social, más activista por parte de los gobiernos y otros actores sociales latinoamericanos y caribeños. Finalmente, el tema de la normalización de la relación con Cuba será de alta prioridad hasta tanto Washington levante el bloqueo económico, comercial y financiero.

ABSTRACT

Changes in the Regional Hemispheric Agenda in Response to the  
New Scenarios in Latin America and the Caribbean and in the  
United States

The hemispheric agenda has changed dramatically between the 2000 Quebec Summit and the 2009 Trinidad and Tobago Summit. The new agenda is a reflection of the changes that took place in Latin America and the Caribbean, but also in the United States. Behind those changes there is a socially oriented, emancipative and more activist approach adopted by the Governments and other social actors of Latin America and the Caribbean. Finally, the normalization of US-Cuba relations will be a high priority issue until Washington lifts the economic, commercial and financial blockade.

SUMMARIO

**As mudanças na agenda regional hemisférica diante dos novos  
cenários na América Latina e Caribe e nos Estados Unidos**

Entre a Cúpula de Québec, em 2000, e a Cúpula de Trinidad e Tobago, em 2009, a agenda hemisférica foi modificada radicalmente. A nova agenda reflete as mudanças ocorridas na América Latina e Caribe e nos Estados Unidos. Por trás dessas mudanças há uma definição emancipadora, orientada para o social e mais ativista por parte dos governos e outros atores sociais latino-americanos e caribenhos. Finalmente, o tema da normalização da relação com Cuba será de alta prioridade até que os Estados Unidos levantem o bloqueio econômico, comercial e financeiro.

## 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





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

Luis Fernando Ayerbe

**Intereses y amenazas en el Hemisferio Occidental**

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

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

En la presentación del Plan Estratégico del Departamento de Estado 2007-2012<sup>1</sup>, documento elaborado conjuntamente con la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), Condoleezza Rice, Secretaria de Estado en el segundo mandato de George W. Bush, reafirma la misión global de los Estados Unidos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Diplomacia Transformacional y Cambio de Régimen*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

el abordaje de la política exterior y las prioridades identificadas por la nueva administración. Conforme destaca la U.S. Global Leadership Campaign (USGLC), organización que congrega ex-altos funcionarios del poder ejecutivo<sup>4</sup> y miembros del Congreso, cuyo principal objetivo es abogar a favor del fortalecimiento del presupuesto para asuntos internacionales, el aumento de recursos solicitados para 2010 es merecedor de aplausos y demuestra “el liderazgo audaz y visionario de la administración Obama”:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Consideraciones finales

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



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

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

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

## NOTAS

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

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

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

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

RESUMEN

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

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

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

ABSTRACT

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

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

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

SUMMARIO

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

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

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



# As mudanças na inserção brasileira na América Latina nos anos noventa e no início do século XXI

Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini

## 1. Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos internacionais que influenciam as posições brasileiras em relação aos processos de integração regional na América do Sul, principalmente o Mercosul, desde o final dos anos oitenta. Desde 1985 a integração no Cone Sul conviveu com diferentes ambientes externos, evoluindo de tentativas desenvolvimentistas para formas de regionalismo aberto, inseridas num clima internacional de regimes liberais e, nos dias de hoje, para tentativas de desenvolvimento, com algum grau de equidade, sem volta ao protecionismo. Serão identificados aqui os elementos de continuidade e de mudança no comportamento brasileiro —governo, empresários e sociedade civil— em relação ao Mercosul e à integração,

com base na hipótese de que as transformações do cenário mundial influenciaram as posturas desses atores. Portanto, partimos do pressuposto de que as atitudes das elites se combinaram com as mudanças objetivas ocorridas no cenário econômico e político mundial desde o período 1980-1988 até os dias de hoje. Referindo-se ao período Alfonsín-Sarney, particularmente aos anos 1985 a 1988, Camargo afirma: “já no que se refere aos empresários brasileiros, a atitude era de relativa indiferença, na medida em que os êxitos comerciais dos anos anteriores permitiam esperar maior penetração de seus produtos nas economias desenvolvidas, sobretudo nos Estados Unidos” (Camargo, 2000: 160). Portanto, podemos identificar que temas da década de 2000 têm raízes longínquas.

As posições do Estado em relação ao processo de integração do Cone Sul foram e estão relacionadas a um real interesse pela integração, mas esse interesse não está desvinculado do objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Em certa medida, algumas das ambigüidades brasileiras em relação ao Mercosul relacionam-se com os dilemas e contradições do mundo pós-Guerra Fria, marcado por tensões entre tentativas de hegemonia e movimentos de descompressão sistêmica. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar garantem-lhes influência internacional, ainda que com riscos potenciais de *over extension*, a projeção externa do Brasil é perseguida mediante intensa participação, ainda que com diferentes estratégias, nos foros políticos e econômicos, regionais e multilaterais. Essa participação se prende, por um lado, à busca de preservação do país frente aos riscos de vulnerabilidade e, por outro, à tentativa de aumentar o próprio poder, o que Pinheiro (2004) chama de “institucionalismo pragmático”. Sendo essa busca comum para qualquer Estado, no caso brasileiro ela implica posicionar-se em diferentes tabuleiros, globais e/ou regionais, com diferentes posturas.

Argumentaremos que transformações ocorridas no sistema internacional, que não se apresentavam como cenários previsíveis antes dos anos noventa, influenciaram decisivamente a percepção que o Brasil atribui à integração regional. Dentre elas, cabe destacar: 1) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano na primeira década do século XXI; 2) o impacto da ascensão da China; 3) a valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003, ao menos até a crise



financeira e econômica iniciada no segundo semestre de 2008; 4) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; 5) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; 6) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, inclusive na fase imediatamente posterior à crise de 2008, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro.

No mundo pós-Guerra Fria, a atuação internacional do Brasil não se estrutura, como até então, no contexto de uma articulação polarizada do sistema internacional; ela ocorre a despeito da incerteza do cenário internacional contemporâneo, e visa atenuar as vulnerabilidades e fortalecer as oportunidades do país. Esses objetivos permitem compreender como se evoluiu, por exemplo, para a idéia de ampliação do Mercosul e para a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Efetivando uma estratégia presente desde a segunda metade dos anos 80, no início dos anos 90 o Brasil redirecionou sua atuação internacional buscando fortalecer sua posição diante dos novos desafios, particularmente aqueles definidos pela tendência à formação de blocos regionais. Desde seu surgimento, o Mercosul foi considerado como base da estratégia de inserção internacional do Brasil. Apesar disso, conforme veremos, parece haver certa tensão entre as necessidades estruturais da integração e as atitudes e posições de importantes atores sociais e governamentais do Brasil. De outra parte, com o objetivo de evitar a adesão a arranjos que possam limitar as futuras opções do país, observa-se que há certa convergência, ainda que baseada em motivações diferentes, entre setores ligados à perspectiva nacional-desenvolvimentista e aqueles ligados à tradição liberal. Esse entendimento tem um impacto direto nas posições brasileiras em relação à integração.

A estrutura do Mercosul, tal como construída de 1991 até hoje (2009), parece atender aos interesses das elites brasileiras. Esse formato de integração é adequado para dar a sustentação considerada possível, ou a liberdade desejada, às ações internacionais do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com os Estados Unidos e com a União Européia e nos Gs-20 financeiro e comercial. Ele possibilita ao país ter relativa independência frente aos constrangimentos de uma União Alfandegária ou de um Mercado Comum apoiados em maiores níveis de institucionalização. Uma variável importante que

pauta o posicionamento brasileiro em relação à integração regional são as mudanças na geografia econômica internacional.

As dificuldades para o crescimento relativo do comércio e da integração regional, no Mercosul e na América do Sul —a despeito de alguns avanços ocorridos na integração energética, ainda que contrastados— mostram que persistem razões econômicas estruturais que vêm comprometendo esse processo. No entanto, há mudanças significativas no cenário externo, que o governo brasileiro e as elites parecem levar em consideração. Uma delas foi o crescimento da economia mundial, a partir de 2001 até 2008, com destaque para o papel da China, e que levou setores empresariais e grupos importantes no governo a reorientar o foco de seus interesses. Ainda que mantida a ênfase política na integração, ela teve seu significado proporcionalmente reduzido. O aumento do preço das *commodities*, inclusive do petróleo e do gás, bem como a liquidez observada no sistema financeiro, nos primeiros anos do século XXI, colaboraram para o aumento das exportações, não só do Brasil, mas também dos outros países da região. Ainda que não tenha contribuído para o esforço de complementaridade produtiva e comercial regional, o bom momento internacional foi importante para que os países mantivessem suas economias razoavelmente estáveis. A recessão nos países centrais, iniciada em 2008, poderia sugerir um novo ciclo favorável à integração na América do Sul, exatamente pela contração dos mercados dos países centrais. No momento em que escrevemos, não é possível afirmar que esse caminho seja provável. O Brasil concentra energias nas negociações multilaterais em curso, visando a reorganização do sistema financeiro e econômico internacional; busca-se assim o fortalecimento do papel das grandes economias emergentes. Nesse processo, o Mercosul e os países da região não surgem como variáveis importantes. Na reunião entre os ministros da Economia e do Exterior, os presidentes dos Bancos Centrais e os países do Mercosul ampliado, realizada em Brasília em 27 de outubro de 2008, não se chegou a conclusões conjuntas. “O chanceler brasileiro, Celso Amorim, esclareceu que do encontro se poderia esperar um comunicado conjunto, mas seguramente não se produziram medidas coordenadas para enfrentar a crise” (Clarín, 27/10/2008).

As relações Argentina-Brasil, que têm um papel central para os dois países, continuam importantes nos dias atuais, mas passam a ser vistas como tendo menor peso relativo. A estrutura produtiva não corres-

ponde a economias que buscam complementaridade; o peso que os produtos primários têm nos dois países e o papel que as elites políticas nacionais projetam para a própria inserção internacional são elementos que colocam obstáculos significativos para a articulação bilateral. Entretanto, a necessidade objetiva de integração da infra-estrutura, algum impulso pela integração produtiva e a tendência a convergências políticas poderiam recolocar a questão do crescimento compartilhado num cenário de revigoramento das relações regionais.

No Cone Sul, e na América do Sul, a desilusão com a crença fundamentalista de que o mercado seria o instrumento de superação da pobreza abriu caminho para a emergência ao governo dos países da região de dirigentes políticos que, ao criticarem aquela crença e o sistema internacional a ela relacionado, buscam revigorar o papel do Estado. A crise sistêmica desencadeada a partir do colapso do Lehman Brothers fortalece um novo consenso: o reconhecimento de que cabe ao Estado projetar políticas de desenvolvimento. Um projeto de integração regional exige ações que o mercado não realiza. Como analisaremos a seguir, a história recente da integração, particularmente de Argentina e Brasil, mas também de Paraguai e Uruguai, indica que as ações dos Estados ainda se voltam para soluções particulares, não integradas. Por exemplo, o uso dos recursos energéticos comuns e os contenciosos a ele relacionados, Itaipu e gás da Bolívia, e o conflito entre Argentina e Uruguai sobre a empresa de celulose Botnia, no qual aparecem como contrapostos interesses de preservação ambiental e de desenvolvimento. A crise financeira e econômica, a partir de 2008, parece oferecer oportunidades para o fortalecimento da integração; no entanto, não há qualquer certeza sobre esse caminho.

As ações visando a cooperação não parecem ser suficientes para neutralizar as debilidades estruturais dos países, ou para inserir a dinâmica regional nas agendas das políticas domésticas. Na integração regional entre países pobres, é difícil a construção de políticas compensatórias que facilitem a adesão social a um bloco regional. Num contexto político internacional em mudança —e agora de crise econômica, a existência de governos que têm afinidades genéricas não tem sido suficiente para aprofundar as políticas de integração.

A intensificação do unilateralismo norte-americano na administração W. Bush (2001-2008) não teve como resultado o fortalecimento da integração no Cone Sul. No caso do Brasil, os governos Cardoso e Lula

da Silva, particularmente este último, buscaram reagir ao unilateralismo adotando políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes. No caso da China, como examinaremos, foram de grande significado as potencialidades comerciais existentes entre os dois países. Quanto à Rússia, Índia e África do Sul, juntamente com a busca de cooperação econômica e comercial, foram também relevantes os aspectos propriamente políticos. Também foram dedicados grandes esforços em direção à União Européia, Japão, Oriente Médio e África. O Mercosul, mesmo sendo considerado —até por se tratar de uma união alfandegária— o núcleo vital da ação do país, não foi adequadamente mobilizado para o objetivo de contribuir para o multilateralismo. Na percepção brasileira, evidenciada em foros internacionais como a ONU, a OMC, o G-20 comercial, a capacidade nacional é considerada mais decisiva e apta a produzir resultados debilitadores do unilateralismo.

## **2. Modificações e permanências nas posições brasileiras em relação ao mercosul**

No século XXI, a inserção externa do Brasil ocorre num contexto onde não são claros os parâmetros, em razão das profundas mudanças em curso; esse movimento atinge todos os Estados, e a reação frente a ele tem especificidades. A centralidade norte-americana está em questão (UNESP, Unicamp, PUC/SP, Cedec, 2006), e essa situação tem implicações para a política brasileira, em particular no que se refere às posições do Brasil no Mercosul. Nesta seção do trabalho, será feito um breve balanço do desenvolvimento do Mercosul e discutidas as modificações e permanências nas posições do Brasil em relação ao bloco, considerando os fatores domésticos e internacionais que pautaram suas posições.

Durante boa parte do período das chamadas “polaridades definidas”, ou seja, da Guerra Fria (1946-1989), as posições internacionais do Brasil foram em geral resistentes à consolidação de instituições e de regimes internacionais, por considerar que congelariam a hierarquia de poder existente. Um dos formuladores dessas posições foi Araújo Castro (1982). A partir da década de 1980, no bojo da crise da dívida externa, da alta inflação e da estagnação econômica, acentuou-se o debate em parte das elites brasileiras no sentido de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país. No final da década de 1980 e no início dos anos 1990,

ganhou força a percepção de que o Brasil deveria ter uma postura mais participativa em relação às grandes questões internacionais. O caminho encontrado pelos formuladores da política externa brasileira para garantir maior inserção internacional no mundo pós-Guerra Fria foi a busca de maior participação em organizações e regimes internacionais e a adoção de iniciativas visando a integração regional.

Segundo formulação de alguns diplomatas e intelectuais, passa a vigorar o conceito de autonomia pela participação, em contraposição à noção de autonomia pela distância, operada pela diplomacia brasileira durante o período da bipolaridade (Fonseca Júnior, 1998). Com o fim da Guerra Fria —na verdade até hoje, a América do Sul passa a ser vista como tendo menor importância estratégica para as grandes potências, em particular para os Estados Unidos (Ayerbe, 2002). Na perspectiva brasileira, para parte de suas elites, algumas delas na burocracia do Estado, outras no ramo empresarial, a integração com a Argentina projetava duplo significado. A partir de 1988, para a burocracia econômica, essa integração deveria funcionar como mecanismo para a abertura comercial e para a liberalização. Para a esfera diplomática, vislumbrava-se o bloco como plataforma capaz de adicionar poder na barganha internacional. Havia um entendimento entre os países da região de que, no novo contexto internacional, atuando de forma conjunta, poder-se-ia aumentar o peso relativo de cada país.

Na análise dos fundamentos da política externa brasileira têm relevância dois conceitos: autonomia e universalismo, que servem para explicar parte dos rumos e das estratégias de diálogo do Brasil com o mundo. A tradição e a retórica visam buscar a reafirmação desses conceitos social e historicamente construídos e inserem-se no conjunto de percepções subjetivas que informam, em alguma medida, as ações dos atores políticos. Estão nos quadros cognitivos que influenciam a diplomacia brasileira e corroboram a sua retórica de tradição e continuidade.

Na percepção de alguns dos formuladores de política exterior, a idéia de universalismo está associada às próprias características geográficas, étnicas e culturais do país. Ela representaria, segundo Lafer (2004), a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas e simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país e em pluralizar, ampliar e dilatar os canais de diálogo com o mundo. Na ótica comercial, a idéia de universalismo

é sintetizada pelo termo *global trader*, já que o país tem intercâmbio com uma pluralidade considerável de países, não restringindo sua pauta mercantil a regiões específicas e limitadas (Barbosa e César, 1994: 307). Já o conceito de autonomia refere-se à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional (Mariano, 2007). Na visão de Mello (2000), a continuidade dos paradigmas históricos da política externa brasileira —autonomia e universalismo— se expressaria, exatamente, na política regional. Parece correto considerarmos também que mudanças internacionais e/ou domésticas podem alterar o significado dos conceitos orientadores da ação externa.

No momento da aproximação Brasil-Argentina, em meados dos anos 80, houve uma superposição entre a idéia da integração regional, a aliança com a Argentina e a preservação dos valores do universalismo e da autonomia. O regionalismo não diminuiria, mas reforçaria o paradigma universalista de inserção internacional do Brasil. Foi importante para o processo de integração Brasil-Argentina e, posteriormente, para a inclusão do Paraguai e do Uruguai, a percepção do risco de isolamento como conseqüência do fim da Guerra Fria (Moreira, 1989) e o reconhecimento de que as debilidades internas dos países enfraqueceriam suas posições externas. Neste sentido, Onuki (1996) argumenta que a criação do Mercosul representou a tentativa de reformular os interesses estratégicos dos países do Cone Sul, num contexto internacional em transformação.

O início da integração com a Argentina (Declaração de Iguazu, novembro 1985; Programa de Integração e Cooperação Econômica —PICE, julho 1986 e os 24 Protocolos decorrentes; Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, novembro 1988) correspondeu a uma lógica desenvolvimentista que visava estimular a emulação empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional. Contudo, a partir do governo de Collor de Mello, no Brasil, e de Carlos Menem, na Argentina, no bojo de um movimento internacional de reformas liberalizantes em diversos países da periferia, ocorre uma mudança no perfil da integração, com maior predomínio do tema da abertura dos mercados nacionais, em relativo detrimento da discussão de outros aspectos importantes, principalmente das questões institucionais. Com o decorrer do tempo, observa-se a gradual perda de importância do tema do desenvolvimento no âmbito integracionista e, ao mesmo tempo, a crescente importância atribuída ao tema

dos fluxos comerciais (Mariano, 2000). Como veremos, por conta do enfraquecimento dos modelos econômicos neoliberais nos países da região, visível a partir de 2000, acentuando-se com a crise financeira e econômica de 2008, há sinais de modificação nessa tendência. Pode ressurgir novamente, ainda que com dificuldades, a perspectiva de que o desenvolvimento é favorecido pela integração. Na VII Reunião Extraordinária do Conselho do Mercosul, à qual fizemos referência, e que não produziu resultados concretos frente à crise, o ministro Amorim declarou que “a solução para a crise é mais integração, mais comércio, menos subsídio e menos distorção” (Gazeta Mercantil, 28/10/2008).

Com a desvalorização do real em 1999 e a posterior recessão Argentina em 2001, o Mercosul evidencia uma crise cujos desdobramentos não eram e ainda não são claros. Além dos elementos conjunturais, que se expressam por seguidos contenciosos comerciais e políticos, e da ausência de mecanismos institucionais regionais que busquem garantir a dinâmica da integração, questões estruturais, relativas às economias dos países envolvidos e a valores enraizados nos Estados e nas sociedades, devem também ser consideradas na busca de explicações consistentes.

A partir de 1996 e 1997, período em que se conjugaram problemas comerciais específicos e significativos desentendimentos sobre a inserção internacional, ganham peso os setores que, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), na Confederação Nacional da Indústria (CNI), nas entidades representativas do *agribusiness*, entre altos funcionários e na imprensa, têm a percepção de que o Mercosul estreitaria a capacidade universalista do Brasil. Naquele momento, colaboraram para a inflexão do papel da integração o avanço das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), as negociações para o início de uma nova Rodada de negociações na OMC e o começo da discussão, que depois se fortaleceu, sobre o papel dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Essas negociações ou orientações não deveriam necessariamente enfraquecer o Mercosul, mas isso acabou acontecendo, pois a idéia da integração não chegou a ser assimilada com a devida profundidade pelo conjunto das elites brasileiras.

Em parte da sociedade brasileira há um interesse reduzido e, em alguns casos, abertamente contrário ao Mercosul e ao seu possível aprofundamento. Por exemplo, o encontro realizado em novembro de 2004, que reuniu empresários de diversos segmentos e entidades como FIESP,

Abicalçados (Associação Brasileira dos Fabricantes de Calçados), Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos) e Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB), revelou ser razoável a oposição ao bloco regional. As discussões giraram em torno da idéia da defesa de um passo atrás em relação ao Mercosul: no meio empresarial, discute-se sobre a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, considerada imperfeita, para uma área de livre comércio. Segundo o grupo reunido, o Mercosul seria uma âncora que aprisionaria o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com os Estados Unidos e a União Européia (Valor Econômico, 16/11/2004). As análises que resultam das preocupações de parcela dos empresários confirmam a tendência de redução do significado da integração para o Brasil e do papel que o Mercosul tem para a política exterior e como referência na estratégia econômica e comercial internacional. Em geral, essas análises reiteram o papel de freio que o Mercosul e a integração sul-americana exerceriam, dificultando um maior dinamismo externo do Brasil. Ao menos até 2008, a preocupação com os países centrais, com economias diversificadas, com forte capacidade de importação de produtos sofisticados e mesmo de matérias-primas e bens agrícolas, na ótica do universalismo e do *global trader*, deveria prevalecer. Fonseca e Marconini (2006: 87) afirmam: “seria altamente recomendável que as autoridades brasileiras, em futuro próximo, tivessem a ousadia realista de converter o Mercosul, extinguindo o cada vez mais problemático regime de união alfandegária, para tornar-se uma área de livre comércio”.

A potencial perspectiva de ganhos de escala em termos econômicos, que alguns acreditam ser fortemente estimulada pelo acesso aos maiores mercados, levou à retomada dos temas da autonomia e do universalismo, que nunca foram abandonados, agora com um sentido restritivo em relação ao Mercosul. A superposição entre a idéia da integração regional, a aliança com a Argentina e a preservação dos valores do universalismo e da autonomia que, como dissemos, foi significativa na segunda metade dos anos 1980 e no início dos anos 1990 para atores importantes, não desaparece, mas se reduz. A declaração definindo a parceria entre os dois Estados como estratégica havia revelado interesse nessa superposição. Argumentos antigos ou novos foram ressuscitados, ao menos como justificativas: a pequena dimensão do mercado regional, a instabilidade dos países, o potencial de atração dos países ricos, particularmente dos Estados Unidos, o sentimento difuso de desconfiança em relação ao



Brasil. Mas o argumento mais forte, como estamos enfatizando, foi a necessidade de garantir ao governo liberdade para agir no sistema internacional. A relação com a União Européia parece trabalhar em sentido oposto, vista sua decisão de negociar com o Mercosul como um bloco e não separadamente com cada país. Mesmo assim, nos últimos anos, particularmente a partir de julho de 2007, com a assinatura da “Parceria Estratégica” entre a União Européia e o Brasil, sinaliza-se a possibilidade de avanços específicos do Brasil em relação a essa área (<http://ultimahora.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1298528&idCanal=undefined>).

Portanto, na perspectiva brasileira, visto retrospectivamente, o Mercosul surge e se desenvolve de forma claramente ambígua, o que não é essencialmente diferente no caso argentino (Onuki, 1996). Colocado no topo das prioridades internacionais, no caso brasileiro, onde a força do universalismo permanece, ele é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara especificidade da integração, ela não seria um fim em si mesmo. Já no momento de constituição do Mercosul, os governos explicitavam isso: “ao firmar o Tratado de Assunção, os quatro presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais” (Ministério das Relações Exteriores, 1991: 279). Isto é, o bloco visa a inserção internacional; desde o início, a questão da identidade não é central.

Um Mercosul mais institucionalizado parece não atender aos interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, e de setores políticos; para estes, a atual estrutura do bloco atende suas necessidades. Haas (1964) considera que para que as elites burocráticas e governamentais se empenhem efetivamente na construção e ampliação de instituições regionais, é preciso que estejam convencidas dos benefícios concretos e materiais resultantes dessas medidas. Durante um período, sobretudo quando o comércio intra-regional se expandiu fortemente, passando de aproximadamente US\$ 1,6 bilhões em 1985 para US\$ 19 bilhões em 1997, quando a participação desse mesmo comércio para o Brasil evoluiu de aproximadamente 5% para 15% em relação ao intercâmbio total do país (CEPAL, 2003), o Mercosul atendeu interesses,

que viam utilidade no bloco. No entanto, os sinais de desencantamento político e econômico já existiam, e as crises da desvalorização no Brasil, em 1999, e da paridade na Argentina, em 2001, potencializaram seu impacto negativo sobre as perspectivas da integração e contribuíram para acelerar sinais que vinham se acumulando, derivados dos limites da complementaridade e da dimensão dos mercados.

Podemos dizer que nas relações do Brasil com o seu entorno mais próximo, o Mercosul e a América do Sul, a idéia de autonomia se manifesta, desde o início dos anos 1990, sob a forma de insistente revalorização da potencialidade de ação nacional específica, não sujeita às amarras que uma integração institucionalizada poderia acarretar. Almeida (1993: 138) considera que “o bom senso recomendaria a implementação de uma supranacionalidade limitada ao estrito indispensável para o funcionamento de uma união alfandegária plena. Em qualquer hipótese, não há por que reproduzir no Mercosul a enorme burocracia comunitária constituída ao longo dos anos na Comunidade Européia, uma verdadeira ‘eurocracia’ intervencionista usurpando parte da competência nacional dos países-membros”.

As aspirações protagônicas e universalistas das elites brasileiras, que variam de acordo com a dinâmica do sistema internacional em determinado momento, implicam a necessidade de estar livre para agir com desenvoltura no cenário externo, sem acordos restritivos ou condicionamentos, principalmente de matriz regional. As visões de mundo e as ações de uma parte das elites, assim como o peso dos conceitos de autonomia e universalismo, influenciam a dinâmica da integração. A percepção de que o maior aprofundamento do bloco implica redimensionamento de soberania e de autonomia, atingindo portanto, ao menos parcialmente, a relação do Brasil com o mundo, sempre esteve presente e foi componente importante da ação do Estado e da sociedade. Colocando limites ao Mercosul, rejeitaram-se articulações que pudessem dificultar a movimentação internacional do Brasil ou que pudessem contrariar a desejada autonomia e a ação universalista.

Do começo dos anos 1990 até os dias de hoje, há um fortalecimento crescente do paradigma universalista da política externa brasileira, que se relaciona com o entendimento das permissibilidades do sistema internacional para a projeção internacional do país. No contexto do conceito de autonomia pela participação, evoluindo no governo Lula

da Silva para a idéia de autonomia pela diversificação, intensifica-se a inserção do Brasil. Isso acontece mediante a intensa participação nas diversas organizações internacionais, nas Missões de Paz organizadas pelas Nações Unidas, como exemplifica o caso do Haiti, na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na articulação de coalizões multilaterais, como o G-20 comercial na Rodada Doha da OMC, no grupo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e no grupo BRICs. O Mercosul nunca deixou de ser considerado, mas foram poucas as políticas que buscaram fortalecer o bloco como base do que seria a inserção internacional brasileira conjuntamente com seus parceiros da união alfandegária.

De forma geral, um aspecto permanente da política externa brasileira, num mundo que passa por transformações significativas, tem sido buscar garantir uma coesão mínima no Mercosul de forma a utilizar a integração como plataforma para sua inserção internacional (Mariano, 2007). Da mesma forma, utilizar o Mercosul como a base da estratégia de integração sul-americana também tem sido um componente importante nas posições regionais do país, daí, inclusive, a necessidade de manutenção de um aparato institucional essencialmente intergovernamental, que garanta a possibilidade de entrada de novos membros. O esforço de integração da América do Sul já estava entre os objetivos das administrações Itamar Franco (1992-1994) e Cardoso (1995-2002), consolidando-se na gestão Lula da Silva. Por um lado, isso demonstra haver uma dimensão sul-americana do Estado brasileiro; por outro, significa a busca de soluções alternativas, ainda que apresentadas como complementares, a uma integração em profundidade, a um mercado comum, no Cone Sul, com as conseqüências e os compromissos que ela implicaria. A posição dos diferentes governos brasileiros, buscando uma continuidade de baixa intensidade da integração, parece atender à média das expectativas das elites, dentro e fora do aparelho estatal brasileiro. Nisto ela coincide com as atitudes prevalecentes também na Argentina, Paraguai e Uruguai.

### **3. Mudanças internacionais e suas conseqüências para o mercosul**

Desde o começo dos anos 1990, consolida-se, entre os formuladores e operadores de política externa brasileira, o entendimento de que a

manutenção das margens de atuação do Brasil no sistema internacional depende, sobretudo, da capacidade de o país projetar-se e, ao mesmo tempo, ser reconhecido como ator influente no direcionamento dos principais temas da agenda internacional. Essa concepção abrange tanto setores liberais quanto nacional-desenvolvimentistas (Barbosa, 1996; Cervo, 2006). Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar já garantem influência internacional, a projeção externa do Brasil e a capacidade de projetar suas preferências nos foros de decisão internacional somente podem ser razoavelmente garantidas mediante a participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais (Narlikar, 2003). Nesse contexto, busca-se o estabelecimento de coalizões que permitam o aumento da capacidade de influência do país no sistema internacional e que fortaleçam o caráter universalista da política externa brasileira. O ministro Amorim, ao fazer um balanço da atuação internacional do primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), avalia que esta influência foi efetiva. “Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado — e diria que quase cortejado— por Estados Unidos, União Européia e Japão, entre outros países” (Gazeta Mercantil, 19/10/2006).

O peso atribuído às negociações multilaterais na esfera da OMC, bem como as movimentações dos Estados Unidos, ao menos desde o início dos anos 1990, no sentido de aprofundar as discussões sobre a integração hemisférica, ou de efetivar acordos bilaterais com países da região, em particular do Mercosul, foram fatores exógenos importantes que pautaram as posições brasileiras em relação ao bloco regional do Cone Sul. Como argumenta Mello (2000), na década de 1990, o objetivo norte-americano de avançar para a integração hemisférica resultou no fortalecimento do compromisso brasileiro com o Mercosul. Esse compromisso, no entanto, não foi suficiente para sustentar o aprofundamento da integração. Depois da Conferência de chefes de Estado e de governo das Américas em Mar del Plata, em 2005, quando houve coincidência na ação visando o adiamento *sine die* das negociações da ALCA, o Mercosul teve reduzido o seu significado como instrumento de barganha em relação aos Estados Unidos. Isso pode ser comprovado pelas dificuldades de coordenação de políticas nas negociações da OMC, inclusive na importante reunião de Genebra de julho de 2008. Referindo-se a esse fato, o presidente Lula da Silva afirma que “não

houve divergência de conceitos”. Mas reconhece que muitas vezes, em momentos críticos, prevalece nas decisões do governo o interesse nacional: “Veja, por mais que você trabalhe para um processo de integração, seja da União Européia ou da América do Sul ou do mundo asiático, em alguns momentos você tem que considerar a situação do seu Estado nacional. Não devemos ver, em nossas diferenças, situações de conflito mas situações de diferença; diferenças econômicas e de potencial industrial” (Clarín, 7/9/2008).

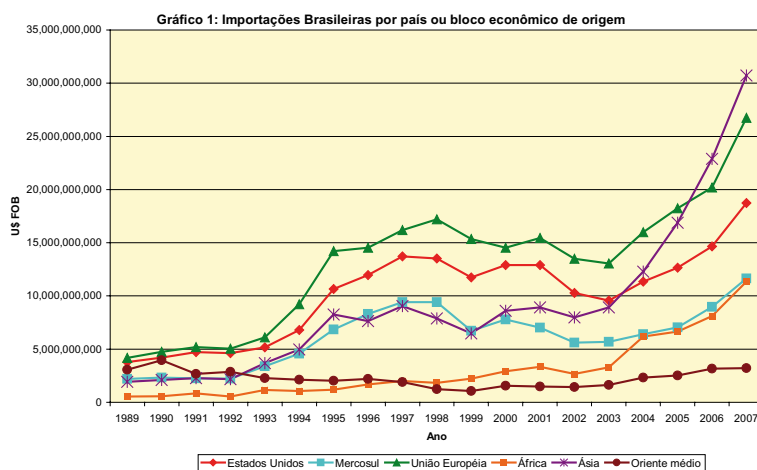
Para compreender a evolução da posição brasileira na integração regional e no Mercosul é preciso considerar as grandes mudanças internacionais que impactaram os Estados. Por um lado, como foi amplamente evidenciado pela crise financeira de 2008, houve uma redução da capacidade econômica norte-americana; por outro, cresceu o significado de outros países e regiões, constatação válida para todos os países, inclusive para os da América do Sul. Fator de grande impacto, cujas dimensões não eram previsíveis no início dos anos 1990, foi o extraordinário crescimento da China e da Ásia. Desde 1985, quando da aproximação Argentina-Brasil, ou desde 1991, com a criação do Mercosul, a geografia política e econômica internacional modificou-se profundamente. Waltz (2000: 30, 32) afirma que “a teoria nos permite dizer que uma nova balança de poder será constituída, mas não nos diz quanto tempo esse processo levará para concretizar-se. ... o inevitável movimento da unipolaridade para multipolaridade não está acontecendo na Europa mas na Ásia”.

A reestruturação do poder mundial (Velasco e Cruz, 2007) nos anos 2000, com o desenvolvimento focado em países não centrais, como demonstram o papel de Índia, Rússia e África do Sul, além da China, bem como as relativas mudanças na distribuição do comércio exterior brasileiro, foram acontecimentos que contribuíram para que a integração regional passasse a ter menor peso relativo nos projetos de inserção externa das elites brasileiras e do Estado. Tanto na perspectiva liberal quanto na nacional-desenvolvimentista, o Mercosul continua importante como base da política brasileira, mas o foco de interesses vem sendo reorientado e a ação empresarial e governamental passa a concentrar-se em outras direções. Segundo Guimarães (2006: 275) “é indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do

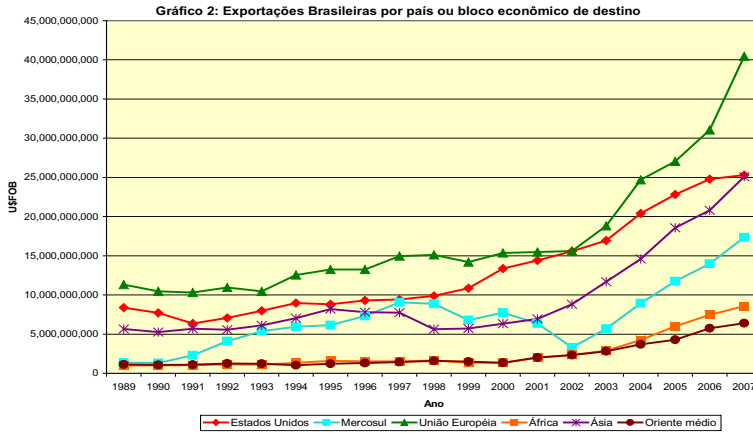
Sul venha a constituir um dos pólos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro pólo econômico ou político”.

Um dos fatores importantes que explicam essa reorientação pode ser dimensionado de forma precisa. Trata-se das mudanças havidas no comércio exterior do país. No período de 1985 a 1998, como dissemos, a evolução intra-bloco foi altamente significativa. As exportações do Brasil para os países que viriam a constituir o Mercosul, que em 1985 representavam 3,86% do total, passam a representar 17,37% em 1998. No mesmo período, as importações evoluem de 4,88% para 15,19% (CEPAL, 2003). Além da evidente importância dessa evolução, a qualidade do comércio brasileiro intra-zona é favorável, por ser relevante a presença de produtos e serviços de maior valor agregado.

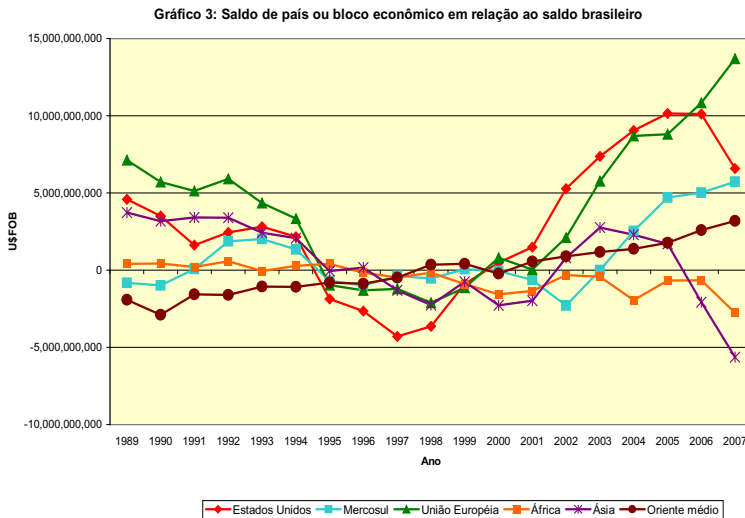
Os gráficos abaixo (1, 2 e 3) mostram as mudanças ocorridas na estrutura do comércio exterior do Brasil, a partir de 1989 até 2007; neles, apresentamos a evolução das importações e exportações e os saldos alcançados no mesmo período:



Fonte: Banco Central, 2008



Fonte: Banco Central 2008



Fonte: Banco Central 2008

É interessante analisar os dados de forma desagregada, observando a evolução percentual das importações e das exportações brasileiras para cada um dos países do Mercosul, bem como em relação à China e Índia, conforme veremos nas tabelas abaixo (1 e 2). No caso da Índia, apesar

dos esforços para a intensificação das relações entre os dois países, e da atuação conjunta no G-20 e no IBSA, a evolução do comércio bilateral foi pouco significativa, ao contrário da China, com a qual o comércio brasileiro teve um grande salto, contribuindo para mudar o perfil das relações econômicas internacionais do país.

**Tabela 1 Brasil – Exportações (% do Total)**

Ano (1989-2007)	Argentina	Paraguai	Uruguai	China	Índia
1989	2.10%	0.94%	0.97%	1.83%	0.58%
1990	2.05%	1.21%	0.94%	1.22%	0.53%
1991	4.67%	1.57%	1.07%	0.72%	0.52%
1992	8.49%	1.52%	1.44%	1.29%	0.42%
1993	9.49%	2.47%	2.01%	2.02%	0.32%
1994	9.50%	2.42%	1.68%	1.89%	1.43%
1995	8.69%	2.80%	1.75%	2.59%	0.69%
1996	10.83%	2.77%	1.70%	2.33%	0.39%
1997	12.77%	2.65%	1.64%	2.05%	0.31%
1998	13.20%	2.44%	1.72%	1.77%	0.28%
1999	11.17%	1.55%	1.39%	1.41%	0.65%
2000	11.32%	1.51%	1.22%	1.97%	0.39%
2001	8.60%	1.24%	1.11%	3.27%	0.49%
2002	3.89%	0.93%	0.68%	4.18%	1.08%
2003	6.25%	0.97%	0.56%	6.20%	0.76%
2004	7.66%	0.91%	0.70%	5.64%	0.68%
2005	8.39%	0.81%	0.72%	5.78%	0.96%
2006	8.52%	0.90%	0.73%	6.10%	0.68%
2007	8.97%	1.03%	0.80%	6.69%	0.60%

Fonte: Banco Central, 2008



Tabela 2 Brasil – Importações (% do total)

Ano (1989-2007)	Argentina	Paraguai	Uruguai	China	Índia
1989	6.78%	1.96%	3.25%	0.70%	0.19%
1990	6.62%	1.56%	2.83%	0.83%	0.08%
1991	13.88%	2.54%	4.57%	1.40%	0.23%
1992	8.42%	0.95%	1.47%	0.57%	0.14%
1993	10.76%	1.09%	1.53%	1.21%	0.36%
1994	11.07%	1.07%	1.72%	1.40%	0.27%
1995	11.19%	1.03%	1.48%	2.08%	0.34%
1996	12.76%	1.04%	1.77%	2.12%	0.35%
1997	13.29%	0.87%	1.62%	1.95%	0.36%
1998	13.90%	0.61%	1.81%	1.79%	0.37%
1999	11.81%	0.53%	1.31%	1.76%	0.35%
2000	12.27%	0.63%	1.08%	2.19%	0.49%
2001	11.17%	0.54%	0.91%	2.39%	0.98%
2002	10.04%	0.81%	1.03%	3.29%	1.21%
2003	9.68%	0.98%	1.11%	4.45%	1.01%
2004	8.86%	0.47%	0.83%	5.91%	0.88%
2005	8.48%	0.43%	0.67%	7.27%	1.63%
2006	8.82%	0.32%	0.68%	8.75%	1.61%
2007	8.63%	0.36%	0.65%	10.46%	1.79%

Fonte: Banco Central, 2008

Os fatores de inserção internacional são muitos, com destaque para: fluxos de capitais, de tecnologia, de valores, de cultura e relações de poder. O comércio é um dos fatores de grande importância, e o destino e a origem razoavelmente diversificados do comércio exterior brasileiro tendem a dar base aos argumentos universalistas de sua política externa. Essa diversificação ocorre também na Argentina, onde os produtos primários têm ainda maior importância. Em 2007, o total do intercâmbio comercial brasileiro alcançou US\$ 281 bilhões. O principal parceiro individual são os Estados Unidos; com eles, o comércio alcançou aproximadamente US\$ 44 bilhões, isto é, 16% do total brasileiro. O segundo parceiro foi a Argentina, com números

que atingem US\$ 24,8 bilhões, quase 9%. Com a China o fluxo de comércio total do Brasil foi de US\$ 23,3, o equivalente a mais de 8%. O argumento neste caso é que, de fato, há uma forte diversificação de parceiros, sem concentração em qualquer um deles. Verificando os fluxos no longo prazo, percebe-se no Gráfico 1 que, no tocante às importações, a evolução mais notável se deu com aquelas provenientes da Ásia. Como podemos ver na Tabela 2, de 1989 a 2007 a China evoluiu no total das importações brasileiras de 0,70% para 10,46%. No tocante às exportações, o crescimento foi de 1,83% a 6,69%. O impacto político estratégico dessa evolução não poderia ser pequeno. No Gráfico 3 verificamos que o Brasil consegue *superávit* comercial sobretudo pelo seu intercâmbio com a União Européia, Estados Unidos e Mercosul, nessa ordem. O comércio com a Argentina, que se recupera depois da crise aguda ocorrida de 1999 até 2002, não mais alcança, em termos relativos, o auge de 1998. Como pode ser visto nos Gráficos 1 e 2, crescem as relações comerciais com o Mercosul. É importante notar, como já ressaltamos, que a contribuição da região ao *superávit* é significativa, sobretudo se lembrarmos que se tratam de produtos de maior valor agregado. Ainda assim, há uma diminuição do *market share* do bloco regional nas relações comerciais brasileiras.

O crescimento da economia mundial a partir de 2001 – com destaque para o papel da China e da Ásia –; a ênfase atribuída pelo Brasil às negociações na OMC e a utilização da organização para fortalecer suas posições, e a alta do preço das *commodities* desde 2003 (Prates, 2006), todos esses fatores contribuíram para que setores empresariais e grupos importantes do governo buscassem reorientar o foco de seus interesses. O comportamento brasileiro frente à crise financeira e econômica de 2008 sugere que a ênfase na busca de um sistema mundial multipolar e do fim do unilateralismo se apóia na percepção de que a maximização de capacidades ocorre pela participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais. O dinamismo da atuação brasileira no G-20 financeiro e, ao mesmo tempo, as dificuldades para a coordenação regional de políticas, evidenciam isso. O presidente Lula da Silva, ao fim Cúpula do G-20 financeiro sobre Economia Mundial e Mercados Financeiros realizada em Washington em novembro de 2008, concluía: “o dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G-20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre

política, sem levar em conta esse fórum de hoje” (Gazeta Mercantil, 17/11/2008). Fica clara a expectativa do governo brasileiro frente às negociações globais.

A expectativa é que a ênfase universalista possa gerar externalidades positivas em termos de convergência de posições, tanto nos fóruns multilaterais quanto nos regionais, mas ela vem sendo atendida apenas parcialmente. Albuquerque (2007) observa que, na transição da Guerra Fria para uma ordem mundial emergente, a dissociação entre supremacia política e militar e competitividade econômica transforma as opções de política externa em cálculos complexos, uma vez que as alianças comerciais e financeiras não são, necessariamente, coincidentes com as convergências políticas. O Mercosul, a Unasul e as relações com os países associados seriam fortalecidos como consequência do fim do unilateralismo e pela afirmação do multilateralismo. A política brasileira mantém forte interesse regional, mas seu aprofundamento, em particular no que se refere ao Mercosul, vincula-se ao cenário global, sendo este um importante fator para seu avanço.

Compreendidas as linhas gerais e as percepções que estruturam a política brasileira de integração regional, é importante explicar o significado político das relações com a China, pois elas são econômica e comercialmente importantes para toda a região. Segundo Vadell (2008), o peso daquele país nos investimentos e no comércio da América do Sul tem modificado as expectativas dos atores nacionais, o que pode ser constatado pela mudança de orientação que vem sendo praticada pelo comércio exterior do Brasil. Fenômeno semelhante acontece com a Argentina e com os demais países. Leon-Manríquez (2006) considera que todos eles criaram expectativas elevadas, e passaram a ver na China uma alternativa importante para o desenvolvimento nacional. O tipo de relações econômicas que vêm sendo praticadas também estimula uma certa perplexidade. Vadell (2008) lembra a necessidade de se estar atento ao risco de consolidação de uma especialização da produção de tipo centro-periferia. Esses riscos podem surgir tanto num quadro de crescimento da economia mundial, e chinesa em particular, por sua enorme necessidade de adquirir *commodities*, quanto num quadro mundial recessivo, como o que se afigura a partir de 2008, com crescimento nulo ou negativo na União Européia e nos Estados Unidos. Neste último caso, importantes setores empresariais brasileiros, como

as associações brasileiras das indústrias de Calçados (Abicalçados), do Mobiliário (Abimóvel) e do Vestuário (Sindivestuário), temem um movimento asiático de busca de novos mercados para seus produtos em função da desaceleração da economia e da queda da demanda nos países desenvolvidos (Gazeta Mercantil, 21/11/2008). Situação semelhante ocorre na Argentina, estimulando fenômenos protecionistas, com potenciais desdobramentos para o próprio Mercosul.

Mesmo com esses riscos, as oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais consolidam uma dinâmica não diretamente convergente com a integração regional, pois seus benefícios independem da complementaridade produtiva regional. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com a China, importantes para a Argentina, podem alimentar um fenômeno classificado como formas modernas de nacional-desenvolvimentismo (Godio, 2006). No caso brasileiro, a balança comercial tem apresentado alternâncias, favoráveis e desfavoráveis; ao sustentar um crescimento que não se pode comparar ao de outros países, a China estimula reorientações estratégicas, seja no setor de tecnologia avançada (p. ex., Embraer, lançamento de satélites), seja no setor de *commodities* (p. ex., Vale do Rio Doce).

#### **4. O significado da emergência de novas forças na América do Sul para a política brasileira de integração**

Em virtude de sua base social original, o governo Lula da Silva poderia representar uma maior abertura para a integração. Os partidos que lhe dão sustentação, em particular o Partido dos Trabalhadores, tradicionalmente são favoráveis a ela. A teoria clássica de integração regional, particularmente o funcionalismo (Haas, 1964), mostra que a motivação não exige a homogeneidade de valores. Embora valorizados, o interesse brasileiro pelo Mercosul e pela integração não foi suficiente para garantir o revigoramento do bloco nos anos 2000. Isto é, se os valores não foram suficientes, tampouco os interesses permitiram saltos para a frente.

A Argentina foi o primeiro país que Lula da Silva visitou depois de eleito; para ele, a idéia de fortalecimento do Mercosul e da aliança estratégica sempre esteve presente. Na primeira reunião de Lula da Silva com o então presidente da Argentina, Eduardo Duhalde, em

novembro de 2002, mencionou-se a necessidade de se retomar o PICE (Programa de Integração Comercial e Econômica) assinado pelos presidentes Sarney e Alfonsín em 1986. Por diversas vezes, afirmou-se a importância de uma política industrial e de financiamento comum. Com a eleição de Néstor Kirchner, em 2003, embora com uma política e um discurso favoráveis ao Mercosul e demonstrando compatibilidade ideológica com Lula da Silva, as medidas efetivamente tomadas por eles foram escassas. Observam-se posições comuns, em casos específicos, como na Cúpula de chefes de Estado das Américas, em Mar del Plata, em 2005, quando houve coincidência na ação visando o adiamento *sine die* das negociações da ALCA. De modo geral, no entanto, não houve esforços mais amplos de coordenação e convergência. Dessa forma, parece ter-se diluído o impulso inicial pelo desenvolvimento comum, embora subsista a busca de possíveis vantagens econômicas proporcionadas pelo aprofundamento do intercâmbio e pela atuação internacional conjunta em situações específicas. Houve alguns esforços dos presidentes Néstor e Cristina Kirchner e de Lula da Silva no sentido de favorecer investimentos de empresas estatais ou com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que privilegiassem as cadeias produtivas. Um passo concreto importante foi a efetivação do acordo para a criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), vigente a partir de outubro de 2008. No entanto, a crise financeira internacional, ao desvalorizar de forma desigual o peso e o real, colocou imediatamente dúvidas quanto à concretização desse Sistema. Como vimos, estimulou-se por várias razões as lógicas protecionistas frente a terceiros países, mas também houve reservas no tocante à liberalização intra-bloco.

Segundo Hirst (2006), atualmente a prioridade atribuída pelo Brasil à América do Sul pode ser uma forma de substituir a proposta anterior de máxima prioridade à aliança estratégica com a Argentina. As razões econômico-estruturais impeditivas para essa aliança estratégica tendem a prevalecer sobre as afinidades políticas, culturais e ideológicas. Entretanto, a redobrada atenção para a integração energética e para o desenvolvimento de tecnologias sensíveis —temas estes discutidos na viagem de Lula da Silva à Argentina, em fevereiro de 2008— indica haver forças no Estado que continuam focadas numa perspectiva de integração profunda.

A partir de 2003, o Brasil passa a reconhecer de forma explícita a existência de assimetrias estruturais no Mercosul. As tentativas de oferecer contrapartidas aos outros sócios não tiveram a densidade necessária. Diferentemente da interpretação de Burges (2005), a falta de densidade tem origem, sobretudo, nas próprias dificuldades nacionais; assim, ela não pode ser explicada pela visão *egoísta* a respeito dos benefícios da integração. Foi somente em 2006, quinze anos depois do Tratado de Assunção, que se implementou o Fundo de Convergência Estrutural, com recursos de US\$ 100 milhões, aumentados para US\$ 225 milhões no final de 2008, e que visavam atenuar as conseqüências desfavoráveis da integração nos Estados menores do bloco —Paraguai e Uruguai.

No governo Lula da Silva existe preocupação quanto aos limites colocados pelo formato da integração do Mercosul, mas ela não parece ser suficiente para superar as debilidades estruturais. “O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco. Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições (...) Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade” (Lula da Silva, 2006). Vimos que, na sociedade brasileira, essa perspectiva não apenas não é consensual, como também enfrenta resistências, o que explica os parâmetros reais da ação do Estado.

Como notou Lima (2006), é importante considerar que a chegada ao poder de governos de esquerda na América do Sul não gerou necessariamente alinhamentos automáticos, pois esses governos tendem a ser mais sensíveis ao atendimento das demandas de suas respectivas sociedades, independentemente do efeito que suas ações possam ter para os processos de integração regional. Um exemplo emblemático nesse sentido foi o da nacionalização dos hidrocarbonetos, na Bolívia, promovida por Evo Morales em maio de 2006, e que afetou interesses da Petrobrás na Bolívia. Este episódio constitui-se em caso exemplar, pois permite avaliar as possibilidades e os limites de uma cooperação que tenha como pressupostos concepções de mundo e valores com alguma semelhança: crítica das desigualdades sociais, distância dos centros de

poder mundial e idéias genericamente socialistas. No caso da Bolívia, tal como nos anos quarenta e cinqüenta ocorreu com o estanho, o gás é agora visto simbolicamente como valor a ser preservado para garantir a emancipação das populações pobres e historicamente marginalizadas. O mesmo ocorre no Paraguai onde, segundo Canese (2008: 25), a política do Estado visa a “recuperação da soberania hidrelétrica nacional”. Como foi apontado, a percepção brasileira de que as afinidades abrem alguns caminhos e promovem a compreensão entre parceiros comerciais não deve impedir que se reconheça o fato de que a política regional e exterior relaciona-se sobretudo com aquilo que considera como seus interesses. Se os interesses são inerentes ao Estado (Deutsch, 1978) e de importância estrutural na integração regional, é ainda a teoria que mostra em que condições eles podem coincidir com a ação integracionista. Não basta vontade política, é necessária capacidade de produzir o fenômeno de *spill over* ou o desencadeamento de interesses que confluam na integração; caso contrário, prevalece a busca de soluções não cooperativas. Lima (2006) argumenta que há riscos de uma erosão da coalizão doméstica responsável por um dos patrimônios da política externa brasileira contemporânea: a aproximação com a Argentina.

A expectativa gerada inicialmente pela emergência de forças políticas inovadoras e com bandeiras integracionistas fez vislumbrar a possibilidade de uma nova fase nas tentativas de avanço do Mercosul e da América do Sul. Como argumentam Oliveira e Onuki (2006), é necessário qualificar a idéia do vínculo direto entre posicionamento político de esquerda e apoio à integração regional. Em outras palavras, haveria, em tese, algo que favorece a associação de objetivos, da qual nos fala Nardin (1987), se considerarmos algumas posturas ideológicas. As dificuldades próprias da integração na região, somadas aos diferentes níveis de compreensão de quais os caminhos para o desenvolvimento, causam problemas de difícil solução também no tocante a essa mesma integração.

## 5. Considerações finais

Para a política externa brasileira, os desenvolvimentos do sistema político-econômico internacional, do início dos anos 90 até os dias de hoje, tiveram vigoroso impacto para o fortalecimento do universalismo enquanto matriz conceitual fundamental da inserção. Além de projetar

um lugar de destaque para o país nas discussões dos principais temas da agenda internacional, o ativismo externo brasileiro busca fortalecer o multipolarismo e as organizações internacionais como instâncias privilegiadas de ordenamento da estabilidade internacional. Da mesma forma, o país tem buscado intensificar suas relações com os novos pólos de poder, que tendem a se tornar crescentemente relevantes na configuração do sistema internacional. Por isso destacou-se a importância das mudanças, e particularmente o novo e enorme papel representado pela Ásia, sobretudo pela China.

A situação de indefinição e as irregularidades do sistema internacional sugerem uma estratégia de inserção internacional flexível a mudanças. Essa noção esteve presente nas formulações brasileiras em relação ao Mercosul, principalmente na defesa do intergovernamentalismo como princípio institucional da integração. Essa perspectiva, mantida constante de 1991 até hoje, recentemente tem sido revalorizada, pois na percepção das elites e do governo brasileiro ela viabiliza a busca pelo multilateralismo —seu interesse maior.

De forma geral, um aspecto permanente da política externa brasileira, num mundo que passa por transformações significativas, tem sido buscar garantir uma coesão mínima no Mercosul de forma a utilizar a integração como plataforma para a inserção internacional do país. A oferta de benefícios pontuais aos parceiros —sempre vistos como insuficientes, e de forma geral considerados conseqüência do aumento de pressões recebidas— foi uma estratégia importante que pautou o gerenciamento dessa coesão. Mas a posição brasileira parece ter atingido seu limite; as necessidades da integração são bem maiores que a capacidade do Brasil de oferecer as contrapartidas exigidas pelos sócios (Mariano, 2007). Parece faltar ao país capacidade de *paymaster* (Mattli, 1999).

Para o Brasil e para o Mercosul, conforme argumentamos, as dificuldades para a afirmação da integração não estão vinculadas à vontade política, mas derivam de mudanças profundas no sistema internacional. Mudanças que se referem à estrutura econômica, aos fluxos de comércio, de investimentos, de tecnologia, e ao poder político, militar e cultural. Na sociedade e no Estado brasileiro, os interesses e as concepções de autonomia, de universalismo, a busca pelo fim do unilateralismo e o fortalecimento do multilateralismo —objetivos estes



que em algumas fases se superpuseram e coincidiram com o projeto de integração regional, particularmente na relação com a Argentina e com o Mercosul— nos anos 2000 parecem encontrar dificuldades para se compatibilizarem.

Mesmo com a emergência de governos considerados de esquerda, com bases de apoio mais ou menos similares e com afinidades políticas genéricas, não houve maior impulso aos processos de integração da região, particularmente do Mercosul; pelo contrário, na verdade parece haver um círculo de desengajamento em relação à integração. Os contenciosos, muitas vezes importantes, sucedem-se (gás da Bolívia, Itaipu, Botnia, Odebrecht-Ecuador) e atingem o próprio núcleo da integração. Quando nas sociedades desenvolveram-se interesses e posições contrários à integração, eles se apresentaram não sob a forma de propostas de políticas que buscassem expandir ou readaptar o processo, mas como resistências. As crises nacionais não propiciaram ajustes no processo de integração, mas redundaram em seu debilitamento e na redução do esforço de complementaridade.

Cabe afirmar que a debilidade dos grupos epistêmicos pró-integração, que no caso brasileiro acentuou-se a partir de 1998, viabilizou o fortalecimento de outros que, mesmo não sendo contrários a ela, no bojo de um sistema internacional em transformação passam a valorizar idéias, projetos e interesses, que nela não confluíam, nem a fortaleciam. A percepção, que é verdadeira, de que na medida em que se projeta maior aprofundamento do bloco haveria perda de soberania e de autonomia na relação do Brasil com o mundo, nunca desapareceu completamente e acabou sendo um componente importante da ação do Estado e da sociedade. Inversamente, a percepção de que a integração fortaleceria a própria posição do país no mundo não prosperou. Conseqüentemente, rejeitou-se uma opção que poderia limitar a movimentação internacional do Brasil e que seria contrária ao universalismo. Vimos que os princípios brasileiros —autonomia e universalismo, bem como o papel que as elites atribuem à integração, confluem para a manutenção de um processo no Cone Sul, limitado ao nível de uma união alfandegária, essencialmente intergovernamental, compatível com o alargamento do bloco e com as aspirações do Brasil. A forma como a elite e o Estado foram processando o tema Mercosul, a partir de 1991, explica o crescimento do significado para o Brasil do tema América do

Sul. O alargamento geográfico dos objetivos de integração vincula-se à mesma percepção que o país tem de si próprio em relação ao mundo exterior.

Apesar das dificuldades, a integração pode ser a chave para definir o rumo a ser tomado pelo Brasil num sistema internacional em forte mudança e em gravíssima crise econômica e financeira a partir de 2008. Pode também ser a base para se projetar a possibilidade de criação de um modelo de desenvolvimento menos vulnerável e que pode ser importante para garantir maior expressão internacional para o país, para o Cone Sul e para a América do Sul no atual cenário internacional. Na análise que fizemos, discutimos e acreditamos termos demonstrado que até aqui o Brasil vem seguindo caminhos diferentes, priorizando o multilateralismo e buscando enfraquecer o unilateralismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, Paulo Roberto de (1993). *O Mercosul: no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras.
- Albuquerque, José A. G. (2007). “O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição – 2003-2006”. *Política Externa*, Ed. Paz e Terra, vol. 16, nº 1.
- Araújo Castro, João A. de (1982). *Araújo Castro*. Brasília: Editora UnB.
- Ayerbe, Luis Fernando (2002). *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora da UNESP.
- Barbosa, Rubens A.; César, Luís F. Panelli (1994). “O Brasil como ‘global trader’”. In: fonseca Jr., Gelson; castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1.
- Barbosa, Rubens A. (1996). “O lugar do Brasil no mundo”. *Política Externa*, Ed. Paz e Terra, vol. 5, nº 2.
- Burges, Sean W. (2005). “Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region”. *Cambridge Review of International Affairs*, Routledge, vol. 18, nº 3, October 2005.

- Camargo, Sonia (2000). "A integração do Cone Sul (1960-1990)". In: albuquerque, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990: O desafio geoestratégico)*. São Paulo: Annablume, NUPRI/USP.
- Canese, Ricardo (2008). "A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai". In: codas, Gustavo (org.). *O direito do Paraguai à soberania*. São Paulo: Editora Expressão Popular.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. Santiago: CEPAL.
- Cervo, Amado Luiz (2006). "A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005)". In: altemani, Henrique; Lessa, Antônio Carlos. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Clarín, 27/10/2008. "Cumbre de ministros del Mercosur para adoptar medidas contra la crisis".
- Clarín, 7/9/2008. "Lula, en exclusiva con Clarín: 'no existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo'".
- Deutsch, Karl (1978). *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora UnB.
- Fonseca, Roberto Giannetti da; Marconini, Mário (2006). "Desempenho e política comercial: inserção internacional e o comércio exterior brasileiro". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, nº 87.
- Fonseca Júnior, Gelson (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gazeta Mercantil, 28/10/2008. "Mercosul responde à crise defendendo maior integração".
- Gazeta Mercantil, 19/10/2006. "Brasil não perdeu prestígio. Ele nunca foi tão alto".
- Gazeta Mercantil, 17/11/2008. "Brasil volta da reunião com trunfos nas mãos".
- Gazeta Mercantil, 21/11/2008. "Crise põe o Brasil na mira da China".
- Godio, Julio (2006). *El tiempo de Kirchner: el devenir de una revolución desde arriba*. Buenos Aires: Ediciones Letra Grifa.

- Guimarães, Samuel P. (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Haas, Ernest B. (1964). *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press.
- Hirst, Monica (2006). “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”. *Nueva Sociedad*, nº 205, setembro 2006.
- Lafer, Celso (2004). *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- León-Manríquez, José Luís (2006). “China-América Latina: una relación económica diferenciada”. *Nueva Sociedad*, nº 203, maio/junho 2006.
- Lima, Maria Regina S. D. (2006). “Decisões e indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula”. *Carta Capital*, 27/12/2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>
- Lula Da Silva, Luiz Inácio (2006). Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul. Córdoba, julho de 2006. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/discurso> acesso em 2/12/2006
- Mariano, Marcelo P. (2000). *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Editora Aduaneiras.
- Mariano, Marcelo P. (2007). *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP-Araraquara – SP.
- Mattli, Walter (1999). *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mello, Flávia de Campos (2000). *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- Ministério das Relações Exteriores (1991). “Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comum do Sul (Mercosul)”. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, nº 68, 1991 (Nota à imprensa de 26 de março de 1991).
- Moreira, Marcílio Marques (1989). “O Brasil no contexto internacional do final do século XX”. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 18.

- Narlikar, Amrita (2003). *International trade and developing countries: coalitions in the GATT and WTO*. Londres: Routledge.
- Nardin, Terry (1987). *Lei, moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- Oliveira, Amâncio J. (2006).; Onuki, Janina. “Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27.
- Onuki, Janina (1996). *O governo e o empresariado argentino: a percepção política do Mercosul*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- Pinheiro, Letícia (2004). *Política externa brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Prates, Daniela M. (2006). “A inserção externa da economia brasileira no governo Lula”. *Política Econômica em Foco*, São Paulo, nº 7, abril.
- UNESP, UNICAMP, PUC/SP, CEDEC (2006). Estados Unidos: impactos de suas políticas para a reconfiguração do sistema internacional. Projeto de Pesquisa.
- Vadell, Javier (2008). América do Sul recebe o dragão asiático. Paper. San Francisco: International Studies Association (ISA).
- Valor Econômico, 16/11/2004. “Empresários discutem o Mercosul”.
- Velasco e Cruz, Sebastião C. (2007). *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora da UNESP.
- Waltz, Kenneth N. (2000). “Structural realism after the Cold War”. *International Security*, vol. 25, nº 1.

#### SUMMARIO

### As mudanças na inserção brasileira na América Latina nos anos noventa e no início do século XXI

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos internacionais que influenciam as posições brasileiras em relação aos processos de integração regional na América do Sul, particularmente

do Mercosul nos anos noventa e no início do século XXI. A dinâmica do sistema internacional e a evolução que produziu na percepção das elites a respeito do papel que o país deveria desempenhar no mundo são variáveis importantes para a compreensão dessas posições. As posturas do Estado em relação à integração foram e continuam sendo pautadas por um real interesse, mas esse interesse vincula-se, também, ao objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Partindo da hipótese de que as transformações do cenário mundial influenciaram fortemente as posturas do Brasil, serão identificados os elementos de continuidade e de mudança no comportamento que o país adotou em relação à região. A crise financeira e econômica internacional desencadeada a partir do segundo semestre de 2008, parece não alterar a tendência de busca do fortalecimento do papel do país no mundo.

#### RESUMEN

#### Los cambios en la inserción brasileña en América Latina en los años '90 e inicios del siglo XXI

El objetivo de este trabajo es analizar los aspectos políticos y económicos internacionales que influyen en las posiciones brasileñas con relación a los procesos de integración regional en Sudamérica, en particular el Mercosur en los años '90 e inicios del siglo XXI. La dinámica del sistema internacional y la evolución que esta produjo en la percepción de las elites sobre el rol que el país debería desempeñar en el mundo son variables importantes para la comprensión de esas posiciones. Las posturas del Estado respecto a la integración fueron y siguen siendo pautadas por un interés real, pero este se vincula, también, al objetivo de garantizar mejores condiciones de inserción en otros ámbitos internacionales. Partiendo de la hipótesis de que las transformaciones del escenario mundial influyeron fuertemente en las posturas de Brasil, serán identificados los elementos de continuidad y de cambio de comportamiento que el país adoptó con relación a la región. La crisis financiera y económica internacional que tiene lugar a partir del segundo semestre de 2008 parece no alterar la tendencia de búsqueda del fortalecimiento del papel del país en el mundo.

ABSTRACT

**Changes in Brazilian Insertion in Latin America  
in the 90s and Beginning of the 21st Century**

This article intends to examine the international political and economic aspects that influence Brazil's position in relation to regional integration processes in South America, particularly the Mercosur (Southern Common Market) in the 90's and beginning of the 21st century. The dynamic of the international system and its impact on the evolution of the perception of the elites regarding the role the country should play in the world are important variables in understanding these positions. The Government's stance on integration has been and continues to be based on a real interest, which is at the same time linked to the goal of ensuring better conditions of participation in other international arenas. Based on the premise that the transformations in the global scenario have strongly influenced Brazil's positions, the article will identify the elements of continuity and change adopted by Brazil in relation to the region. The international financial and economic crisis that emerged on the second half of 2008 seems not to alter Brazil's trend towards strengthening its role in the world.

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

N° 7, Año 2008-2009

Coordinadores:  
Laneydi Martínez, Mariana Vazquez  
y Lázaro Peña



**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





# Venezuela y Cuba: Entre el petróleo y la revolución

Carlos A. Romero

## 1. Introducción

Es un lugar común plantear que un gobierno revolucionario juega a la política con las dos manos. Por un lado, están las normas de la diplomacia y por el otro lado, se promueven sus propios ideales y objetivos, tratando de romper el *status-quo* internacional y entendiendo a la geopolítica como un juego suma-cero.<sup>1</sup>

Venezuela es un caso típico de un gobierno revolucionario que desde 1999, desarrolla una política anti-americana. Caracas ha construido una serie de alianzas con gobiernos que se definen como los rivales de Estados Unidos, a través de la idea de la creación de un mundo multipolar.

Hugo Chávez ha establecido una relación especial con Cuba, ha promovido una alianza política, económica y militar con los miembros de la ALBA, ha establecido relaciones paralelas con partidos y movimientos sociales de izquierda y ha tratado de ampliar sus relaciones con otros países de importancia mundial, tales como China, India, Irán y Rusia.

En este marco, los gobiernos de Venezuela y de Estados Unidos pasan por un momento difícil dados unos obstáculos materiales, verbales y perceptivos que impiden llevar adelante unas relaciones bilaterales “normales”. La victoria electoral demócrata y la llegada a la presidencia de Estados Unidos de Barak Obama, permiten a algunos decisores y analistas en Washington y en Caracas preguntarse sobre si se reducirán las tensiones entre los dos gobiernos.

Por su parte, Cuba y la Revolución Cubana han jugado un papel fundamental en la región. Durante la Guerra Fría, la alianza del régimen castrista con la Unión Soviética trajo a nuestro continente una importante tensión internacional. Esta tensión tuvo su momento estelar durante la Crisis de los Cohetes en 1962, En ese momento, a la par de la alianza militar cubano-soviética, Cuba fue, un problema de seguridad interna, en la medida en que la insurrección marxista y las organizaciones radicales ligadas a La Habana representaron un peligro para la estabilidad de esos países.

Años más tarde y durante la década de setenta, el interés por Cuba tomó otro rumbo, en la medida en que la influencia cubana se amplió hacia una presencia militar que iba más allá del hemisferio y que se expresó en la alianza cubano-soviética en África. Del mismo modo, Cuba se acercó a gobiernos no necesariamente izquierdistas pero que de alguna manera mantenían políticas exteriores progresistas y antiimperialistas, tales como fueron los casos de la Panamá de Torrijos, el gobierno militar peruano de Velasco Alvarado y la propia experiencia chilena de Allende.

En la década de los ochenta, a raíz del fracaso de la experiencia chilena, el caso de la isla caribeña de Grenada y el reflujo de las experiencias de izquierda en el Continente y la política soviética de reducir su presencia en el hemisferio, Cuba no fue un objeto de preocupación estratégica en la región, cuestión que fue soldada con la desaparición de la Unión

Soviética. En los años noventa, luego del endurecimiento de la política estadounidense hacia Cuba y del propio embargo económico impuesto por EEUU en 1962, el aislamiento de Cuba y su crisis económica interna, conocida como “El Período Especial en Tiempos de Paz”, disminuyó la importancia regional de la revolución cubana.<sup>2</sup>

Entrando el Siglo XXI, Cuba supo relacionar su propia experiencia con las experiencias de izquierda que se asomaban de nuevo en la vida política regional y que comenzaron a florecer con el proceso venezolano y más tarde en Brasil, Bolivia, Ecuador y en otros casos interesantes que de algún modo reflataron el debate sobre cómo tratar a Cuba: ¿como un problema de seguridad o como un modelo a seguir en el continente americano? El tema ha generado un debate en América Latina sobre la revolución, sobre la supuesta injerencia de esos países en los asuntos internos de terceros y por la posibilidad de que el modelo político venezolano transite por los cauces del modelo cubano.

Desde el año 1999, Cuba cuenta con un socio de singular importancia. “Cuba y Venezuela dos banderas y una revolución”, es una exclamación que expresa el acercamiento entre los dos países, su participación común en el mecanismo de integración conocido como ALBA, en el desarrollo de un intercambio socioeconómico importante y en la proyección del socialismo.

La profundización de una política de seguridad “diferente” entre Caracas y Moscú reduciría la posibilidad de una estrategia hemisférica común e impondría de nuevo el debate sobre la consideración de América Latina como una zona de paz, como una zona de influencia de Estados Unidos o como una zona de controversia en la competencia geopolítica entre las potencias mundiales, lo que daría lugar, entre los líderes latinoamericanos y caribeños, a un desacuerdo sobre las medidas de seguridad continental, de sus instrumentos, sobre la definición de las alianzas y sobre el concepto de enemigo externo.

El presidente Obama ofrece un estilo diferente para la política exterior que el de su predecesor, y quiere mejorar las relaciones con el gobierno de Chávez, de acuerdo con la idea de “no enfrentarlo ni aislarlo”. En este nivel, ¿Qué papel desempeñaría Rusia? ¿Existiría un vínculo entre el acercamiento de los Estados Unidos y Rusia y la reducción de los intereses geopolíticos de Rusia en Venezuela? ¿Cuál es la prioridad que

le da Moscú a las relaciones entre los dos países? ¿Es el tema energético crucial, por ser ambos países petro-estados y por tener dificultades con el capital multinacional extranjero deseoso de participar en los planes de desarrollo energético? O, por el contrario, ¿Se trataría de reforzar el carácter ideológico de la relación?, lo que llevaría a una estrecha colaboración, en cuanto a percibir a Estados Unidos y a Occidente como enemigos y a interpretar en conjunto el uso del poder político de manera autoritaria.<sup>3</sup>

En este artículo se pretende analizar de qué manera y con qué consecuencias, Venezuela ha oscilado en darle prioridad a cada una de esas relaciones, en el marco de la creación de una política exterior más independiente de Estados Unidos y más cercana a Cuba y a Rusia.

## 2. Venezuela y Estados Unidos ¿En dónde está el límite?

La configuración de una nueva agenda hemisférica por parte del gobierno de Estados Unidos tiene que ver con la esperanza multilateral y con las buenas intenciones de un nuevo diálogo que no se puede construir sino de manera parcial. Esta construcción limitada se deriva de la metamorfosis de tres elementos centrales. Primero que todo, dada la crisis económica internacional: el gobierno estadounidense está tomando un giro hacia un enfoque proteccionista y de regulación económica que se encuentra muy lejos de las intenciones aperturistas emanadas del Consenso de Washington.

En segundo lugar, la agenda de seguridad hemisférica se ha redoblado en sus intenciones y recursos. De hecho el combate al terrorismo y al hampa organizada, la guerra en contra del narcotráfico y su responsabilidad, los temas migratorios, los temas referidos a la seguridad energética y el propio rearme latinoamericano, más las alianzas extracontinentales de algunos gobiernos de la región con países considerados por Washington como radicales, colocan a los temas estratégicos de EE.UU. como una prioridad para todo el continente. En este marco, la agenda de seguridad contiene elementos de la concepción clásica de la seguridad de los Estados, pero también elementos provenientes del enfoque de la seguridad humana.

En tercer término, pero no por ello menos importante, el hecho que el gobierno del presidente Obama le preste una mayor atención a la situación interna de Estados Unidos y a otras regiones del mundo, no significa en ningún modo que la Casa Blanca “rescate del olvido” a América Latina, tal como han insistido los defensores de la tesis de la supuesta negligencia de ese país sobre la región.

Estados Unidos estuvo presente en América Latina y el Caribe durante las dos últimas administraciones republicanas. Los temas del comercio intra-hemisférico, la iniciativa del ALCA, la promoción de los TLC y el combate al terrorismo y al narcotráfico, el apoyo militar a Colombia más los temas migratorios y el envío de las remesas, estuvieron en la mesa de negociaciones y ciertamente, no hubo, como tanto se repite, un “desdén” por América Latina y el Caribe. En todo caso, lo que se vio fue una manera de ver las cosas que ciertamente no obtuvo un apoyo mayoritario en la región. Ahora le toca al nuevo gobierno demócrata continuar con esas políticas dentro de un enfoque más pragmático, comprometiéndose a seguir colaborando con una mayoría de países que no quieren estar atrapados dentro de dos polos ideológicos: el liberal y el radical.

Es en este marco en donde se están definiendo las nuevas relaciones entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe. Las fallas democráticas, el rearme regional, el radicalismo de sectores políticos en algunos países que han tenido gobiernos de izquierda, la presencia de gobiernos populistas radicales, las tensiones fronterizas, la amenaza de una internacionalización de la región, en cuanto a la concreción de alianzas militares extra-hemisféricas, las ofertas para asentar unas bases y algunas facilidades militares de terceros países en la región y la incertidumbre sobre un cambio general en Cuba, son apenas algunos de los temas relacionados con la seguridad y la defensa que deben ser discutidos.

Un escenario regional de seguridad colectiva enfrentado a Estados Unidos sería impensable en las actuales circunstancias. Pero esto es lo que ha venido planteando el gobierno del presidente Chávez. Venezuela ha incursionado en terrenos que suelen ser muy preocupantes para los EE.UU.: las amenazas de un embargo petrolero, el rechazo venezolano a fomentar una cooperación militar y a participar en los ejercicios militares regionales y bilaterales con Estados Unidos, las

proto-alianzas militares extra-regionales a las cuales aspira Venezuela, la compra de armamento ruso y chino por Venezuela, los presuntos lazos de colaboración con terroristas y regímenes con capacidad nuclear, el presunto albergue a narcotraficantes, las acciones anti-semitas y las expropiaciones de empresas privadas, locales y extranjeras. Históricamente, este tipo de temas han llamado la atención de las más altas esferas de la Casa Blanca, del Congreso y de otros actores internos de la sociedad estadounidense.

En relación a todo esto, ¿Significa Venezuela un “*test case*” para la Administración Obama, en cuanto a probar la vigencia de este nuevo estilo a la hora de desarrollar el interés nacional de su país?

Hasta ahora, el presidente Chávez ha constatado, a la luz de los informes sobre Venezuela que empieza a producir Washington en este nuevo período presidencial y las referencias de algunos funcionarios del gobierno estadounidense, que no habrá un cambio sustancial en la agenda de seguridad y defensa hacia la región y específicamente hacia Venezuela. Esa agenda está marcada por la lucha contra el narcotráfico, en contra del terrorismo y en la promoción de la democracia, extendiendo la agenda de seguridad a una combinación de temas “duros” y “blandos”, dentro de la perspectiva de “limitar” en lo posible el impacto regional de la experiencia chavista.

Conocidos los resultados electorales presidenciales en EE.UU., el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela emitió un comunicado, de donde se extrae que: “En este día de esperanza para los estadounidenses, el Presidente Hugo Chávez, a nombre del Pueblo de Venezuela, expresa su felicitación al Pueblo de los Estados Unidos y al Presidente electo Barack Obama, por la importante victoria obtenida en unas elecciones que han centrado las expectativas de la opinión pública internacional”.<sup>4</sup>

Pero la “primavera” entre Washington y Caracas duró poco tiempo. El Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos publicó, durante el mes de febrero de 2009, dos informes referidos a la situación de los derechos humanos en el mundo y a la estrategia de control internacional de narcóticos. En ellos se hacen severas críticas al gobierno del presidente Chávez. En el apartado sobre Venezuela del informe sobre los derechos humanos, se puntualiza que la “politización

del poder judicial y las amenazas oficiales a la oposición política y los medios de comunicación caracterizaron la situación de los derechos humanos durante el año 2008”. Por otra parte, se estima en el texto que “la comunidad de las organizaciones no gubernamentales notan la erosión de la democracia y de los derechos humanos con potenciales consecuencias”.<sup>5</sup>

Durante la presentación del informe del año 2008 sobre la estrategia de control internacional de narcóticos del Departamento de Estado, David T. Jonson, Sub-Secretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y de Aplicación de la Ley (Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs), se refirió al caso de Venezuela y dijo que, —en Venezuela, nuestra cooperación en el tema del control de las drogas es mínima y no por nuestra culpa. A nosotros nos gustaría ver un programa de cooperación más robusto de Venezuela con Estados Unidos. Pero el reto real es que nosotros vemos cual es el uso del territorio de Venezuela, particularmente en la región costera en el oeste, adyacente a Colombia, donde importantes cantidades de cocaína son embarcadas y transportadas hacia el Caribe en dirección a Estados Unidos, y también significativamente y creciendo hacia el este de África Occidental y hacia Europa. En el Reporte del Departamento de Estado, se estima que —Venezuela se mantiene como un país importante de tránsito de drogas con altos niveles de corrupción y un débil sistema judicial. El creciente tránsito de drogas a través del territorio venezolano se facilita por la carencia en Venezuela de una cooperación internacional anti-narcóticos.<sup>6</sup>

Venezuela reaccionó inmediatamente a estos dos informes. El Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores emitió un comunicado en donde se expresa que —El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en defensa de la soberanía del pueblo venezolano, rechaza de la forma más categórica y firme, la publicación por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de un informe en el cual se pretende evaluar el estado general de los derechos humanos en diversos países del mundo, entre ellos Venezuela”.<sup>7</sup>

El presidente Chávez al hacer un comentario sobre esas posiciones del gobierno estadounidense sobre Venezuela dijo, “Obama, encárguese de lo suyo que yo me encargo aquí de lo mío... no siga el mismo camino torpe y estúpido del anterior gobierno de Estados Unidos. Denle la cara

al mundo y reconozcan que ha empezado a cambiar, que Venezuela cambió para siempre. No nos van a intimidar”.<sup>8</sup>

Posteriormente, el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, se ofreció para conversar con el presidente Obama sobre la posibilidad de promover un reacomodo en las relaciones entre Washington y Caracas. Sobre este gesto brasileño, el presidente Chávez manifestó que “En principio nosotros no necesitamos intermediarios para hablar con ningún gobierno en este planeta, porque somos un gobierno adulto, una república democrática e independiente, pero como se trata de Lula y de su buena fe, le dije que le daba luz verde para que hable lo que crea conveniente con el nuevo presidente de EEUU, pero yo le he dicho que no tengo muchas esperanzas de que ese gobierno cambie, no con Venezuela, sino con el mundo entero”.<sup>9</sup>

Durante la Quinta Cumbre Hemisférica realizada en Puerto España, los días 17, 18 y 19 de abril de 2009, se dieron unos encuentros casuales entre el presidente de Estados Unidos y el presidente de Venezuela, manifestándole Chávez a Obama que “quería ser su amigo”, en lo que se interpretó como un relajamiento de las tensiones entre ambos gobiernos, acompañado de la oferta venezolana de hacer lo posible para nombrar nuevos embajadores en ambas capitales.

Previamente, los países miembros de la ALBA suscribieron una declaración anunciando que no firmarían la declaración final de la Cumbre por carecer de una unanimidad en cuanto a los temas de la democracia y el desarrollo, por no dar respuestas a la crisis financiera internacional, por excluir a Cuba y por no hacer mención al consenso general que existe en la región para condenar el bloqueo y el aislamiento del régimen castrista.

Posteriormente, los países miembros de la OEA llegaron a un acuerdo para revocar la resolución de 1962 que suspendió a Cuba de la organización en el mes de junio de 2009, en el marco de la XXXIX Asamblea General de la OEA realizada en San Pedro Sula, Honduras. Venezuela y Estados Unidos coincidieron en votar a favor de esa resolución y se abrió un espacio para el retorno de los embajadores de cada país a sus funciones.

A fines de ese mes de junio de 2009, quedaron sin efecto las medidas que pesaban sobre los respectivos embajadores en Caracas y Washing-



ton desde el mes de septiembre de 2008. Recordemos que a fines de septiembre de 2008, Venezuela declaró al embajador estadounidense, Patrick Duddy, *persona non grata* y le dio un plazo de 72 horas para irse del país. El gobierno ofreció dos razones. Primero, acusó a los EE.UU. de participar en unos supuestos intentos de golpe de estado y en los preparativos de un supuesto magnicidio al presidente Chávez. Segundo, Caracas justificó la expulsión como acto de solidaridad con la expulsión ese mismo mes del embajador estadounidense en Bolivia por parte del presidente Evo Morales. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos respondió con la misma moneda, procediendo a declarar *persona non grata* al embajador venezolano Bernardo Álvarez, a quien el presidente Chávez ya había retirado de su puesto cuando expulsó a Duddy. El embajador venezolano Bernardo Álvarez retomó posesión de su cargo el 26 de junio de 2009 y el embajador estadounidense regresó a Caracas el 1 de julio de 2009 en un ambiente positivo sobre la marcha de las relaciones.

Pero esta expectativa se vio afectada por la crisis originada en Honduras, dada la salida abrupta del poder del presidente Zelaya y por la intención de Estados Unidos de usar instalaciones militares colombianas para las labores de cooperación militar con ese país.

Las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos vuelven a pasar por una etapa difícil. Los últimos acontecimientos en Honduras y algunas acusaciones y señalamientos en contra del gobierno de Venezuela han ocasionado que el gobierno del presidente Chávez vuelva a reaccionar verbalmente en contra de Washington.

A pesar de las diversas diligencias del embajador venezolano, Bernardo Álvarez en círculos de la capital estadounidense a fin de solidificar “un piso duro” que sostenga una mejor visión de Venezuela en EE.UU., el hecho es que en los medios estadounidenses y en el mundo de los *lobbies*, el Congreso de Estados Unidos y en la propia administración Obama, tienen muchas reservas sobre que vaya haber una buena relación, a pesar de la luna de miel que se vivió recientemente entre los dos países.

De hecho la Cancillería venezolana manifestó su desagrado por unos comentarios de la Secretaria de Estado Clinton de la siguiente forma: “En un momento en el cual se hacen esfuerzos por mejorar las rela-

ciones con el gobierno de los Estados Unidos, la Secretaria de Estado, Hillary Rodham Clinton, repite la vieja práctica de dar recetas y emitir valoraciones sobre la democracia venezolana y sobre las relaciones soberanas que nuestro país tiene con otras naciones”.<sup>10</sup>

A partir de ese momento, se ha dado una escalada de enfrentamientos que hacen dudar sobre que se mantengan en buen pie las relaciones entre los dos países. Por una parte, el Gobierno de Estados Unidos ha descalificado la labor antinarcóticos del gobierno de Venezuela y por la otra, el gobierno de Venezuela ha vuelto a retomar las acusaciones en contra del “imperio”. Funcionarios del gobierno de EE.UU., como el asesor presidencial para asuntos latinoamericanos, Dan Restrepo, han recibido a dirigente de la oposición venezolana; la secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton concedió una entrevista a unos representantes de un canal de televisión de oposición venezolana; el gobierno estadounidense firma un convenio de cooperación militar con Colombia lo que le permitirá utilizar hasta seis bases militares colombianas; salió a la luz pública un informe de de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (U.S. Government Accountability Office, GAO) sobre la falta de cooperación de Venezuela en la lucha antidrogas con ese país; de acuerdo al Departamento de Energía de Estados Unidos, el envío de petróleo y derivados de Venezuela a Estados Unidos se ha reducido a 1.100.000 barriles de petróleo diarios por fallas de Venezuela y nuevamente se observa en el Congreso de EE.UU. y en los medios de comunicación de ese país, una actitud más fuerte en contra del gobierno de Chávez. A esto hay que añadir las acusaciones en la prensa estadounidense sobre una supuesta entrega por parte del gobierno de Chávez de lanzacohetes anti-tanques de origen sueco AT4 a las FARC, la supuesta contribución financiera de las FARC a la campaña electoral del presidente de Ecuador, Rafael Correa y las denuncias de funcionarios del gobierno de Israel sobre que Venezuela tolera la presencia de células de Al-Qaeda en territorio venezolano.

El gobierno de Venezuela ha lanzado una contra ofensiva mediática para contrarrestar tales acusaciones y conductas por parte de Washington, que según Caracas, no contribuyen al buen desenvolvimiento de las relaciones. En cuanto al tema, el presidente Chávez comentó, “Mucha gente con la elección del nuevo presidente EE.UU., se ha hecho ilusiones con qué terminó la amenaza del imperio. Que hay

diferencias notables con el nuevo y antiguo Presidente de EE.UU. Sí, es verdad. Pero es que el tema no está allí. El imperio está allí vivo y coleando más peligroso que nunca”. De igual modo, el presidente Chávez señaló que “es imposible que el golpe militar en Honduras no cuente con el apoyo de EE.UU.”. Posteriormente, el presidente venezolano comentó: “Hay todo un cuadro de agresión en contra de Venezuela (...) Dios nos libre de una guerra, pero no depende de nosotros”. En cuanto a la cooperación militar entre Colombia y EE.UU., el presidente Chávez explicó que la presencia de tropas estadounidenses en Colombia representa una “amenaza” para Venezuela pues considera que “le están abriendo la puerta a quienes nos agreden constantemente, y a quienes preparan nuevas agresiones en contra de nosotros”. En cuanto al informe de la GAO, la Cancillería venezolana emitió un comunicado en donde se expresa que ese informe y otros informes publicados por agencias de EE.UU. constituyen “un chantaje político que carece de objetividad científica y seriedad metodológica” y que “la normalización de sus relaciones políticas con el Gobierno de Estados Unidos está supeditada al cese de estas prácticas intolerables”. Por su parte, el Ministro de Relaciones Exteriores y Justicia del Gobierno venezolano, Tarek El Aissami dijo que “La DEA se ha convertido en un cartel del narcotráfico”.<sup>11</sup>

En síntesis, el cuadro general de las relaciones políticas entre Estados Unidos y Venezuela se está deteriorando de nuevo en cuanto a los aspectos bilaterales, así como también en referencia a los aspectos regionales, toda vez que sigue abierta la crisis hondureña y comienzan de nuevo a deteriorarse las relaciones entre Caracas y Bogotá. La normalización de relaciones con Venezuela es una idea que forma parte de la visión del gobierno del presidente Obama de crear un mundo mucho menos peligroso, menos multipolar y más de “multisocios”. El compromiso sigue sobre la mesa, pero ahora es mucho más difícil de concretar.

### 3. Venezuela y Cuba. De enemigos a socios bilaterales

#### 3.1. *Lo político-ideológico en las relaciones*

El recibimiento de Hugo Chávez en diciembre de 1994 en La Habana, las múltiples referencias positivas al socialismo cubano por algunos de los más radicales izquierdistas de sus seguidores y la conducta favorable

de Cuba hacia el nuevo liderazgo venezolano, marcaron el inicio de un nuevo capítulo en las relaciones entre Venezuela y Cuba, reforzado por el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de Venezuela, en diciembre de 1998.

A partir de ese momento, las relaciones entre Venezuela y Cuba se pueden dividir en dos etapas. Una de signo fundamentalmente bilateral, que transcurre desde la llegada de Hugo Chávez por primera vez a la presidencia de Venezuela en 1999 y hasta el año 2004; y otra que va, desde el año 2004 hasta nuestros días, dentro del contexto de la creación de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América, ALBA.

Durante la primera etapa, las relaciones entre Venezuela y Cuba se pueden analizar con base en la idea que se estaba en la presencia de una alianza estratégica, en la posibilidad de un acercamiento ideológico-político y económico-comercial y en la búsqueda de una identidad común a nivel regional.

Para el Gobierno de Hugo Chávez, el nuevo interés venezolano por Cuba era el del acoplamiento y la defensa de dos proyectos políticos y el trabajo cooperativo para promover la revolución latinoamericana y mundial, lo que llevó a decir al propio Fidel Castro que “Washington no puede permitir que Cuba y Venezuela vivan tranquilamente porque representan puntos de referencia para millones de pobres, parados y campesinos sin tierra de toda América Latina”.<sup>12</sup>

Se trataba entonces de burlar el bloqueo económico de Cuba por parte de Estados Unidos, de reactivar y ampliar el suministro de petróleo venezolano a Cuba, de ayudar al régimen castrista a salir del período especial en tiempos de guerra, 1986-1989 (cuando Cuba pierde la protección militar de la URSS) y del período especial en tiempos de paz, 1989-1991 (cuando desaparecen el COMECON en 1989 y la URSS en 1991), de hacer causa común en el plano internacional, de reactivar el movimiento de izquierda mundial y en denunciar las acciones militares estadounidenses en Afganistán y en Irak, la protección del terrorista anticastrista, Luís Posadas Carriles por parte de las autoridades estadounidenses y posteriormente, la detención de cinco ciudadanos cubanos acusados de espías por la justicia estadounidense.

Desde el punto de vista económico y comercial, esta relación dio un giro fundamental, con la aprobación de un Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela firmado en el mes de octubre de 2000, a fin de promover el intercambio de bienes y servicios en condiciones solidarias, lo que llevó a que Venezuela colocara para el año 2002, 53.000 barriles de petróleo subsidiado en Cuba, con precios preferenciales y fijos desde el año 2005, (27 dólares el barril), incluyendo el costo del flete y de los seguros a cuenta de Venezuela.

Como contraprestación, Cuba comenzó a trasladar a Venezuela a más de 13.000 trabajadores cubanos, la mayoría de ellos provenientes del sector de la salud, (médicos, enfermeras y paramédicos), y del sector deportivo, en forma de trueque y desde el año 2003, en pagos por servicios profesionales, que alcanzaron la cifra de alrededor de 4.400 millones de dólares en el año 2007. Esto llevó a que desde el año 2003, se de una masiva participación oficial cubana en las misiones sociales del Gobierno de Venezuela, en la cooperación energética, en las visitas parlamentarias, en la promoción en el continente de otras misiones sociales que tienen como escenario inicial a Venezuela, en la búsqueda de una integración alternativa latinoamericana anti-capitalista, en la lucha antiimperialista mundial y en el impulso del socialismo.

Las consecuencias del breve golpe militar en contra del gobierno del presidente Chávez en abril de 2002 y la puesta en marcha de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de nuestra América (ALBA) a fines del año 2004 (conocida desde el año 2009 como la Alianza Bolivariana de nuestra América), permitieron darle otro giro a las relaciones hacia un plano más regional. El tránsito de la experiencia venezolana de una revolución nacionalista hacia una revolución socialista permitió un mayor acercamiento entre Venezuela y Cuba. De hecho, se dio una Declaración Conjunta el 14 de diciembre de 2004 en donde se dice que “se aspira a una concertación de posiciones en la esfera mundial” y se firmó ese mismo día, la ampliación y modificación del Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela, de donde se extrae esta importante reflexión: “Habiéndose consolidado el proceso bolivariano tras la decisiva victoria en el Referéndum Revocatorio del 15 de agosto del 2004 y en las elecciones regionales del 31 de octubre del 2004 y estando Cuba en posibilidades de garantizar su desarrollo sostenible, la cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana

de Venezuela se basará a partir de esta fecha no sólo en principios de solidaridad, que siempre estarán presentes, sino también, en el mayor grado posible, en el intercambio de bienes y servicios”.<sup>13</sup>

La ampliación del Convenio permitió afianzar una nueva fase de complementación económica que va más allá de la cooperación petrolera y del intercambio de recursos humanos, reforzada por el Acuerdo para la Construcción de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (firmado por Cuba y Venezuela en 2004, por Bolivia en 2004, por Nicaragua en 2006, por Dominica y Honduras en 2008; por Antigua y Barbuda, por San Vicente y las Granadinas y por Ecuador en el año 2009) acompañado del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) (conocido desde 2009 como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

Esta alianza permite el comercio de mercancías dentro de los países miembros de la ALBA con arancel cero, la creación y diseño de empresas y proyectos como: Constructora ALBA, PDVSA-Cuba S.A., proyecto de la Siderúrgica de la ALBA, proyecto de complementación en la industria azucarera, proyecto de viviendas en Cuba (PetroCasas), proyecto binacional Cuba-Venezuela para el desarrollo endógeno de la producción agropecuaria de Cienfuegos, proyecto de una empresa mixta de ferrocarriles, proyecto de empresas mixtas en el área de la tecnología, acuerdos de financiamiento del comercio exterior de los dos países a través del Banco Industrial de Venezuela y el Banco de Comercio Exterior de Venezuela, acuerdos de promoción turística y de servicios aéreos y marítimos, proyecto para la construcción de un cable submarino de fibra óptica, entre La Guaira (Venezuela) y Siboney (Cuba) de 1.552 kilómetros de longitud (a fin de romper el bloqueo tecnológico que no permite a Cuba conectarse a los cables submarinos actuales) y el proyecto mixto de construcción de un aeropuerto internacional en San Vicente y las Granadinas, dentro de un total de 26 empresas mixtas y 190 en fase final de negociación. Entre los instrumentos de la ALBA se tienen: Telesur, el Foro Parlamentario y de los Pueblos Latinoamericanos en Defensa de las Economías Nacionales, PETROALBA, la Empresa Gran Nacional de Energía, el Consejo Energético de la ALBA, Puertos de la ALBA, S.A. (empresa creada para la modernización, recuperación, equipamiento y construcción de puertos tanto en Venezuela como en Cuba), el ALBA Cultural y el Banco de la ALBA.

En este contexto, las relaciones de intercambio comercial entre Venezuela y Cuba pasaron de 388.2 millones de dólares americanos en 1998, a 464 millones en 1999, a 912 millones en 2000, a 2.500 millones en 2005, a 3.206 millones en 2006 y a 7.100 millones en el año 2007 (cifra cercana al 45,0% del intercambio total de bienes y servicios de la isla). En el año 2007, el comercio de bienes estuvo cercano a los 2.700 millones de dólares y el de servicios, en 4.400 millones). El comercio entre Cuba y Venezuela estuvo alrededor de unos 5.283 millones de dólares, en el año 2008.<sup>14</sup>

Venezuela es ahora el principal socio comercial de Cuba y exporta a Cuba: petróleo y derivados, calzados, textiles, materiales de construcción, productos plásticos e insumos industriales e importa de Cuba, asistencia técnica y medicamentos y financia varios proyectos comunes. En el año 2005, la cuota diaria de petróleo venezolano exportado a Cuba se elevó a 97.000 barriles diarios, 44.000 de ellos por la cuota para Cuba del mecanismo de PetroCaribe, (lo que significa un 68% del total que consume Cuba, (142 mil barriles diarios), se logró la remodelación de la refinería petrolera de Cienfuegos, por lo cual se constituyó la empresa mixta PDV-Cupet, que procesa y eventualmente re-exporta parte de los 97.000 barriles diarios que recibe Cuba, firmándose otros acuerdos en materia energética. En materia de deuda acumulada de Cuba con Venezuela, al cierre del primer semestre de 2009, esta se sitúa en unos 4.975 millones de dólares americanos, un 24% del total de las cuentas por cobrar por Petróleos de Venezuela, (PDVSA), en materia de cooperación petrolera.

A fines de 2007, las autoridades cubanas calculaban que en Venezuela había 39.000 “colaboradores” de ese país, 31.000 de ellos en el sector salud, un 75% del total mundial de los cooperantes internacionales de Cuba cuya cifra total llega a 52.000.

Hasta ahora se han efectuado ocho reuniones de la Comisión Mixta cubana-venezolana, y doce reuniones del Mecanismo de Consultas Políticas bilaterales. También hay que agregar las reuniones periódicas de los Consejos de Presidentes y Consejos de Ministros y las reuniones ministeriales por sector de los países miembros de la ALBA.<sup>15</sup>

### 3. 2. *Lo estratégico y militar en las relaciones*

La relación entre Venezuela y Cuba también experimentó un cambio fundamental en materia estratégica. Desde 1999, la conexión entre Venezuela y Cuba viene sustituyendo la histórica relación entre Venezuela y Estados Unidos. Por otra parte, al pasar Estados Unidos y no Colombia, a ser la primera hipótesis de guerra en los planes de defensa en Venezuela, fue adaptándose la doctrina militar en la que prevalece la amenaza de un eventual ataque de Estados Unidos a Venezuela, considerado como el de “los dos pasos” y bajo la posibilidad de una guerra de cuarta generación de modalidad asimétrica. La nueva estrategia cubano-venezolana contempla la necesidad de lanzar una propuesta de un bloque regional de defensa distinto al TIAR, en donde participe Cuba y no Estados Unidos y en la ayuda común a los gobiernos y a los movimientos revolucionarios en la región.

Desde el año 1999 hasta el año 2008 se han dado colaboraciones humanitarias de la Escuadra venezolana a raíz de eventos naturales en la isla y varias visitas de delegaciones oficiales y grupos de estudio militares venezolanos a Cuba, a fin de tener intercambios profesionales y recibir instrucción militar; como fueron la visita de oficiales miembros del Consejo de Defensa de la Nación de Venezuela al Centro de Información de la Defensa Cubana en diciembre del año 2004, de un grupo de estudiantes civiles y militares del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional en junio de 2005, de una delegación del XLVI Curso de Comando y Estado Mayor de la Escuela Superior del Ejército de Venezuela a fines de julio y principios de agosto de 2005; la presencia de oficiales del 35º Curso de Comando y Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra Aérea de Venezuela, en agosto de 2005; la visita de otros dos grupos de militares venezolanos en febrero y mayo de 2007, integrados por más de 250 uniformados, incluyendo oficiales y cadetes de la Escuela de Aviación Militar alumnos del primer curso de Comando y Estado Mayor Conjunto y las escuelas superiores de Guerra, de Defensa Militar y Orden Interno de la Guardia Nacional, la visita a Cuba de un grupo de alumnos de la Escuela de Aviación Militar de Venezuela y la visita de 270 alumnos y profesores de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de Venezuela durante el mes de junio de 2008.

La agregaduría militar de Venezuela en Cuba se estableció en el año de 2007 y hasta hora no se tiene alguna información confiable sobre



un tratado militar entre los dos países, ni tampoco alguna compra de material bélico entre ellos o maniobras militares conjuntas.

Por otro lado, quedaría por comprobarse sobre si Venezuela tiene previsto ayudar militarmente a Cuba en el caso de una invasión estadounidense, sobre el uso militar de Cuba de una base militar venezolana, sobre la presencia de oficiales cubanos en los puestos claves dentro de la Fuerza Armada Bolivariana de Venezuela, en las instituciones venezolanas dedicada a la identificación de sus ciudadanos y el registro de sus bienes, sobre la ayuda cubana a la eventual reconstrucción de bases militares fronterizas venezolanas, en referencia a la penetración cubana en la inteligencia política y en la inteligencia militar venezolanas, en la adopción de una cierta iconografía militar de inspiración cubana, (como es el caso de los nuevos uniformes militares y el lema adoptado por la Fuerza Armada de Venezuela, “Patria, socialismo o muerte”) y en la posibilidad de una cooperación tripartita entre Cuba, Venezuela e Irán o Rusia, si se desarrollaran programas conjuntos de carácter militar-nuclear.<sup>16</sup>

Lo cierto es que el gobierno de Venezuela se ha trasladado de la tesis estratégica de temer por las acciones de un enemigo interno, aplicada entre 1999 y 2002, a la tesis de un enemigo externo: Estados Unidos, país que desarrolla maniobras militares, que posee bases y facilidades militares en varias partes de América Latina y el Caribe y que presta ayuda militar a Colombia. Según el presidente Chávez, “Ellos usan el territorio del Caribe contra nosotros. Ahí andan haciendo maniobras; esa es una amenaza no sólo contra nosotros sino contra Cuba. No tenemos miedo y si se les ocurre volver los vamos a derrotar aquí”.<sup>17</sup>

El presidente Chávez sugirió la creación de una Confederación de Estados de la ALBA y una Junta de Defensa Nacional de la ALBA en junio de 2007 y dijo: “es el momento de conformar una estrategia de defensa conjunta, equipamiento conjunto, apoyo militar y no solo militar; inteligencia, contrainteligencia, en preparación de nuestro pueblo para la defensa, para que nadie se vaya a equivocar con nosotros”.<sup>18</sup>

En abril de 2008, los países miembros de la ALBA firmaron un Acuerdo para la Implementación de Programas y Cooperación en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y un Acuerdo de Solidaridad y Apoyo al Pueblo y al Gobierno de Bolivia. Teniendo en cuenta que Venezuela ha firmado un Acuerdo Complementario al Convenio Básico

de Cooperación Técnica entre la República de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela en materia militar, en mayo de 2006, no dejó de comentarse en círculos latinoamericanos especializados que la esfera de acción de la ALBA se estaba ampliando hacia el plano militar.<sup>19</sup>

Pero el tema estratégico y militar no se agota en las relaciones entre Estados. La cooperación entre revolucionarios está basada también en el apoyo de Cuba al gobierno de Venezuela en materia de asesoría en planificación estratégica, inteligencia, contrainteligencia, movilización y monitoreo de las actividades militares de Estados Unidos, y en el apoyo a los movimientos radicales en Venezuela y en el continente, como la Coordinadora Continental Bolivariana, el Movimiento Nacional de Amistad y Solidaridad Venezuela-Cuba, la presencia de jóvenes venezolanos en cursos de formación política en Cuba, el Plan “Esperanza”, la Brigada Juvenil Trinacional de la ALBA, el Frente Internacional Francisco de Miranda, el Foro Social Mundial, el Foro de São Paulo, El Foro de Porto Alegre, el “Congreso Anfictiónico Bolivariano” y el Movimiento Alternativo de los Pueblos.<sup>20</sup>

#### 4. ¿Y en dónde queda Rusia?

Rusia está regresando a América Latina después de la llamada por Moscú, “la década perdida” de los años noventa. En el año 2008, Rusia tuvo un comercio con la región por el orden de los 15,000 millones de dólares americanos, de los cuales se dieron 6.000 millones de comercio con Brasil (40% del importe total), 400 millones de comercio total con Cuba y cerca de 1.000 millones con Venezuela; un total de 967,8 millones de dólares americanos, 967,4 de importaciones de Venezuela desde Rusia y 0.4 millones de dólares de exportaciones venezolanas a Rusia, reflejándose así una asimetría muy grande, (siendo casi todo, compras militares por parte del Gobierno venezolano).<sup>21</sup>

Entonces, ¿Qué papel juega la “carta rusa” en la estrategia mundial de Venezuela? Rusia quiere “jugar” con Venezuela en el escenario internacional y Venezuela considera a Rusia como el “enemigo” de Estados Unidos. Del mismo modo, merecen una particular atención la posibilidad de una alianza estratégica, y de energía extra-regionales y los lazos militares entre Venezuela, Rusia y Cuba.

Según el propio presidente Chávez, “Rusia y Venezuela deben ser aliados estratégicos en petróleo y en la cooperación técnico-militar”, y que la compra de armas rusas, “garantiza la soberanía de Venezuela, que es amenazada por Estados Unidos”.<sup>22</sup> No se puede dejar de mencionar el hecho que Venezuela apoyó a Rusia durante el conflicto de este país con Georgia. En un comunicado de la Cancillería venezolana se dice que “el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela observó que la Federación de Rusia, amparada en los acuerdos internacionales que legitiman la presencia de sus fuerzas de paz en Osetia del Sur, actuó para preservar la vida de la población suroseta, así como la de sus connacionales”. Por su parte, el presidente Chávez afirmó: “Estoy casi seguro que fue el presidente de los Estados Unidos, el imperialista George Bush, quien mandó a desplazar las tropas de Georgia hacia Osetia del Sur, matando gente inocente, y con toda razón Rusia actuó”. Y agregó: “Rusia nos ha informado acerca de la intención que tiene de visitar Venezuela; es decir de la intención de que una flota rusa venga por el Caribe. Le dije al presidente (Medvedev) si van por el Caribe los recibiremos. Serán bienvenidos a las aguas venezolanas. A recorrer estos mares en visita de amistad y trabajo”. El presidente Chávez reafirmó días más tarde que “Pronto Moscú nos enviará un sistema integral de defensa antiaérea con cohetes que alcanzan el blanco a unos 200 kilómetros de distancia (...) No queremos dispararle eso a nadie, pero que nadie se equivoque con nosotros”.<sup>23</sup>

Desde 1999, el presidente Chávez ha estado en Rusia, seis veces, y se han firmado más de 60 instrumentos de cooperación entre Rusia y Venezuela. Además de los acuerdos de compra de armas se tienen un acuerdo de cooperación para el uso pacífico de la energía nuclear, del cual se derivaría el compromiso ruso de proporcionar tecnología nuclear y de construir una central nuclear en Venezuela, un acuerdo bilateral ruso-venezolano para explotar la mina de oro “Las Cristinas” y otras minas con menor cantidad de oro y desarrollar otras actividades mineras, por lo que se estima que para mediados del mes de septiembre de 2009, Rusia otorgue un crédito de 4.000 millones de dólares americanos a Venezuela. También destacan la fundación del Consejo Empresarial Ruso-Venezolano, la creación de un fondo binacional de 12.000 millones de dólares que ahora se convirtió en un banco binacional, un proyecto para facilitar las transacciones comerciales bilaterales en monedas nacionales, la creación de una ruta aérea directa para conectar

las dos capitales y la creación de un consorcio entre Gazprom Neft, empresa gasífera rusa y otras empresas rusas, como LUKoil, Rosneft, TNK-BP, Surgutneftegaz y Gasprom Neft, con Petróleos de Venezuela (PDVSA). Todos estos convenios son administrados por la Comisión Intergubernamental de Alto Nivel (CIAN) Venezuela-Rusia. Se han producido seis reuniones del CIAN y se ha firmado un memorando para la evaluación y certificación de reservas en el bloque Ayacucho 2 en la Faja Petrolera del Orinoco.

Este memorando confirma que TNK-BP empresa mixta ruso-británica asistirá a PDVSA en la evaluación y certificación de reservas en el bloque. La empresa rusa LUKoil también firmó un acuerdo con PDVSA para la exploración y explotación conjunta del bloque Junín-6 en la Faja del Orinoco. También se comenta de un posible procesamiento de petróleo ruso en los EE.UU. en las refinerías de CITGO. Además, la empresa petrolera de gas rusa, Gazprom, firmó un acuerdo con PDVSA para explorar yacimientos de petróleo y gas en el bloque Ayacucho-3 y en el bloque Carabobo 1, ambos situados en la Faja Petrolera del Orinoco.<sup>24</sup>

Venezuela ha destinado en los últimos 8 años, 15.690 millones de dólares al fortalecimiento del área militar (personal, equipos, infraestructura, educación, logística). En términos generales, Venezuela pasó de ser el 39° importador de armas principal en el mundo en 1999, el puesto No. 9 en 2007 y el puesto No. 8 en 2008 (un total de 733 millones de dólares). En 2007, Venezuela se convirtió en el tercer mayor comprador de armas rusas a nivel mundial, después de China y la India. Si calculamos la tasa de las importaciones de armas rusas per cápita, en 2007, se gastaron: Venezuela, \$ 33 por habitante en armas rusas, China gastó \$ 0,96 y \$ 0,79 India. Venezuela también busca comprar equipo militar y tecnología de China: 24 aviones K-8 y diez radares JYL1.<sup>25</sup>

En este contexto, Venezuela está comprando armas rusas y equipo militar a través de 12 contratos firmados desde 2005 por más de 4.400 millones de dólares, con la intención de Venezuela de pagar en efectivo y por partes, 3 mil millones de dólares y lo restante con un crédito otorgado recientemente por Rusia, por el monto de 1.000 millones de dólares.

Entre las armas rusas compradas y por comprar por Venezuela están: 2 submarinos Varshavianka Clase 3, 24 aviones de combate Sukhoi-30 MK-2, 60 helicópteros de ataque, Mi 17 Mi 26 y Mi 35, aviones de transporte Antonov, un número indeterminado de baterías antiaéreas Igla-S-24 y Pechora 2M y 100.000 fusiles Kalashnikov AK-103. Además, se piensa construir una fábrica en Venezuela para los fusiles Kalashnikov y de municiones, un centro de reparación de helicópteros y un centro de entrenamiento para pilotos de aviones militares.<sup>26</sup>

Asimismo, se ha debatido sobre la posibilidad de una compra por Venezuela de un segundo lote de armas rusas sofisticadas, tales como un número indeterminado de aviones Sukhoi Su-35, el sistema antiaéreo Strela-S-300, vehículos de combate blindados tipo BMP-3 y eventualmente BMP-3S, tanques T-72 y T-80, tres submarinos proyecto-636, uno proyecto submarino-877 y 12 transportes pesados militares Iliushin-76.<sup>27</sup>

En el ínterin, el presidente Chávez anunció que se efectuarían unos ejercicios navales de Venezuela con Rusia, que se celebraron del 19 al 14 de noviembre de 2008. Rusia aportó dos Tu-160 bombarderos estratégicos (conocido como Blackjack) y bombarderos Tu-95MC, el crucero de propulsión nuclear “Pedro el Grande”, sin armas nucleares a bordo, la fragata Almirante Chabanenko y buques de apoyo cazadores de submarinos. El Gobierno ruso anunció el 10 de septiembre de 2008, la colocación por unos días de dos bombarderos estratégicos rusos Tu-160 en una base aérea venezolana y su posterior práctica de vuelos en el Caribe. El Gobierno bolivariano tuvo la intención de discutir la posibilidad de la incorporación de Cuba a las maniobras conjuntas entre Rusia y Venezuela, una idea que se repitió en ocasión de la visita a Caracas del Vice-Primer Ministro ruso Igor Sechin, en septiembre de 2008, después de que este funcionario visitara Cuba, propuesta que fue rechazada por Moscú.<sup>28</sup>

La visita del Vice-Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Ramón Carrizalez a Moscú en junio de 2009, dio lugar a la creación de un banco binacional con un capital fundacional de 4.000 millones de dólares (su objetivo es llegar a 12 mil millones de capital) con la participación de Rusia en un 51%, algo similar a los bancos binacionales abiertos por Venezuela con Irán y China, así como importantes operaciones de crédito del estilo de los firmados con Japón, Brasil y Qatar. También se firmaron unos proyectos para la exploración geológica de petróleo

y gas en Venezuela por empresas rusas, la reactivación de un proyecto de cooperación nuclear con fines pacíficos y la certificación del crédito de 1.000 millones de dólares ya mencionado para compras militares, específicamente para la financiación de la venta de los tanques rusos para Venezuela. Más allá de eso, el presidente Chávez comentó que le había enviado una carta (entregada por el Vicepresidente venezolano, Ramón Carrizalez) al Primer Ministro ruso, Putin, en donde le pedía el fortalecimiento de la unidad entre los dos países.<sup>29</sup>

Pero estas maniobras y las respectivas ventas militares no significan un gran desafío a las capacidades militares de EE.UU. y de la alianza atlántica en América Latina y el Caribe. De hecho, Venezuela no tiene misiles balísticos ni armas nucleares de destrucción masiva. Sin embargo, simbólicamente hablando, las maniobras militares y la cooperación militar bilateral traen de nuevo una enorme atención y reincorpora a la región el debate sobre la competencia militar entre Rusia y Estados Unidos.

## 5. Escenarios y Recomendaciones

El 14 de diciembre de 1994, el entonces líder de la asonada militar del año 1992 ocurrida en Venezuela, Hugo Chávez, dijo en La Habana que: “en el proyecto político transformador de largo plazo, extendemos la mano a la experiencia, a los hombres y mujeres de Cuba que tienen años pensando y haciendo por este proyecto continental”. Luego, en el año 2005, el presidente Chávez dijo que “Cuba y Venezuela nos hemos juntado y a estas alturas, el mundo debe saber que nuestro destino está sellado, que estas dos Patrias, en el fondo una sola, abren el nuevo sendero, cueste lo que cueste”. Posteriormente, el presidente Chávez reiteró que “Nosotros vamos hacia la confederación de Repúblicas bolivarianas, martianas, caribeñas, suramericanas”; y terminó exclamando “Somos un solo Gobierno”. Esto lo complementó con: “Ahora, deberíamos mirar más allá, Cuba y Venezuela perfectamente pudiéramos conformar en un futuro próximo una Confederación de Repúblicas”.<sup>30</sup>

Unos discursos, unas palabras que ilustran con explícita contundencia el compromiso de Venezuela con Cuba, el cual se ilustra en esta refe-

rencia del presidente Chávez: “Fidel es un padre para nuestro pueblo. Cuba es un ejemplo para nuestra revolución”.<sup>31</sup> En este marco se ha tejido una alianza estratégica que ya tiene diez años de vida, tanto en el ámbito de las relaciones Estado-Estado, como en el ámbito de la cooperación política supra-estatal.

En el área de la seguridad, las vinculaciones entre Venezuela y Cuba se desarrollan en una perspectiva internacional compleja, en cuanto al hecho de tener ambos países una serie de coincidencias dentro de sus políticas exteriores, relaciones convergentes con otros actores internacionales, estatales, multilaterales y transnacionales y eventuales planes conjuntos de defensa bilaterales o a través de la ALBA, frente a la eventualidad de una invasión, planes de desestabilización, sanciones militares y comerciales o acusaciones y amenazas directas por parte de Estados Unidos y sus aliados. A la luz de estos hechos, es necesario observar con mucha atención el desarrollo del poder militar venezolano, especialmente si su gobierno no quiere comprometerse en los mecanismos de seguridad colectiva regionales.

Los escenarios posibles dentro de los cuales se pudiera proyectar el futuro de las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos, entendidas dentro de una propuesta de seguridad diferente a los planteamientos hemisféricos o suramericanos de una seguridad común, son: que se den las condiciones para reconstruir las relaciones con base en algunos mecanismos generadores de confianza mutua; que se profundicen las diferencias y se de una ruptura definitiva; que la situación se mantenga dentro de un plano contradictorio, pero que no genere necesariamente una ruptura entre ambos países.

En cuanto a las relaciones entre Cuba y Venezuela, se tiene en primer término para observarlas, una evaluación en cuanto a que estas continúen desarrollándose y ampliándose con base en los principales instrumentos de esta alianza estratégica, vale decir: complementación económica, cooperación energética, coincidencias políticas y la concreción de una estrategia de seguridad común, tanto interna como externa. Un segundo escenario descansa en la conjetura que a raíz del retiro formal de Fidel Castro de su cargo de jefe de Estado y su sustitución por Raúl Castro y ante la eventualidad de una apertura política y económica cubana, ambos gobiernos se distancien y que por lo tanto, Cuba busque depender menos de Caracas, profundizando

sus relaciones energéticas, comerciales y financieras con países como Argelia, Angola, Brasil, Guinea Ecuatorial, Irán, México y Azerbaiján. También puede pasar que Venezuela tenga que reducir el esquema de envío petrolero subsidiado a Cuba, dado que los precios del petróleo venezolano bajen considerablemente o disminuya la producción petrolera venezolana. Un tercer escenario descansa en la idea de un posible cambio interno en la orientación de los procesos venezolano y cubano, lo que llevaría a la reconsideración de las bases e instrumentos de esa alianza estratégica basada en el compromiso común de construir el socialismo y de promover una política internacional antiimperialista.

En cuanto a las relaciones entre Venezuela y Rusia, estas oscilarán de acuerdo al estado de las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos. Las condiciones para reconstruir la relación, sobre la base de los mecanismos que generan la confianza mutua entre Caracas y Washington, conduciría a la reducción de la influencia rusa en Venezuela. Por el contrario, la ampliación de las diferencias y una ruptura definitiva entre Venezuela y EE.UU. se considerarían como unos elementos claves para profundizar la relación de Venezuela con Rusia. Un tercer escenario descansaría en la hipótesis de que la situación se inscriba en un ámbito conflictivo, que no necesariamente crea una fisura entre Caracas y Washington. Aquí Moscú seguiría manteniendo una relación energética y militar con Caracas, pero no de carácter ideológico.<sup>32</sup>

Pero, la relación entre Caracas y Moscú no es un nuevo caso por estudiar. Los gobiernos del tercer mundo y los dirigentes radicales les ha gustado jugar con la “carta rusa” en el contexto del deterioro de sus relaciones con Washington. En varias ocasiones, la Unión Soviética -ahora Rusia-, se ha debatido entre darle prioridad a sus relaciones con EE.UU. y a la expansión de sus relaciones diplomáticas con gobiernos de signo ideológico diferente; o prestar un apoyo sustancial a los gobiernos revolucionarios, incluso a costa de reducir el impacto de su propia presencia mundial.

Lo cierto es que un líder revolucionario pudiera ir demasiado lejos en la aplicación de un enfoque que perjudique a Moscú. El riesgo de complacer al líder revolucionario en su afán por lograr un mundo diferente y sin limitaciones es muy grande. Los soviéticos experimentaron esa situación con la Cuba de Fidel Castro y con otros dirigentes radicales del Tercer Mundo. ¿Repetirán los rusos ese camino con Hugo Chávez



o se mantendrán neutrales frente a un deterioro de las relaciones entre EE.UU. y Venezuela?

Las relaciones especiales entre Cuba y Venezuela tienen una singular importancia para el análisis de la realidad venezolana, de la realidad regional y del acontecer mundial. La alianza estratégica entre ambos países se fundamenta en tres importantes temas: la cooperación económica y energética, una política de seguridad común y el fomento de la revolución.

El Gobierno de Venezuela debe comprender que para Cuba, las relaciones Estado-Estado son más importantes, así como el cumplimiento de los acuerdos firmados y que Cuba no sacrificará su independencia frente a Estados Unidos y su *modus vivendi* con ese país por los compromisos de carácter revolucionario que proponga Venezuela.

En este artículo hemos hecho el análisis de tres relaciones, entre Venezuela, Estados Unidos, Cuba y Rusia, con base en el cambio estructural que se da en Venezuela a partir del año 1999, el tipo de alianza especial desarrollada entre Caracas y La Habana y el intento de proyectarla a la región.

Quedan muchas interrogantes por contestar: ¿Hasta qué punto la diplomacia petrolera venezolana podrá romper con Estados Unidos sus acuerdos de suministro de ese combustible por la radicalización de sus compromisos revolucionarios y de sus cambios internos? Por otra parte, ¿Estará Cuba (y estaría Rusia) dispuestas a acompañarla en esa política?.

## NOTAS

1. Sobre el tema de la dualidad de la política exterior revolucionaria véase. Romero, Carlos A. (1992). *Las Relaciones entre Venezuela y la Unión Soviética. Diplomacia o Revolución*. Universidad Central de Venezuela CDCH. Caracas.

2. En: Domínguez, Jorge (1997). "U.S.-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, 3, 1997: 49-73; Domínguez, Jorge (2008). "Cuba and Pax Americana", in Brenner, Philip, et al. *Reinventing the Revolution: a contemporary Cuba reader*. Lahman, MD: Rowman, 2008: 203-211
3. En: Katz, Mark N. (2006). "The Putin-Chavez Partnership". *Problems of Post-Communism*, vol. 53, no. 4, July/August 2006: 3-9.
4. República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (2008) "Comunicado". Caracas, 5/11/2008. En: [www.mre.gov.ve/](http://www.mre.gov.ve/)
5. U.S Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2008). 2008. *Country Reports on Human Rights Practices*. Venezuela. February 25, 2009. [www.state.gov/](http://www.state.gov/)
6. David T. Johnson Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2009). *Remarks on the U.S Department of State Bureau of International and Law Enforcement Affairs. Release of the 2008 International Narcotics Control Strategy Report*. Washington, DC. February 27, 2009. Venezuela. [www.state.gov/](http://www.state.gov/)
7. República Bolivariana de Venezuela Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. (2009). *Comunicado*. 26 de febrero de 2009. [www.mre.gov.ve/](http://www.mre.gov.ve/)
8. Aporrea.org, 28-02-09. [www.aporrea.org](http://www.aporrea.org).
9. Reyes, Theis (2009). "Chávez perdió esperanzas en un cambio de actitud de EEUU". *El Universal*. 06-03-09: 1-2
10. República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (2009). *Comunicado*. 25 de junio de 2009. [www.antv.gob.ve/m8/noticiam8.asp?id=25248](http://www.antv.gob.ve/m8/noticiam8.asp?id=25248) Véase también: República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. 2009. *Comunicado*. 8 de julio de 2009. [www.mre.gob.ve](http://www.mre.gob.ve)
11. En: Reporte. Diario de la Economía, 22-07-09: 22; El Tiempo. 21-07-09. [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com); El Universal, 22 de julio de 2009: 1-4.; El Universal, 22-07-09:1-4
12. Castro, Fidel (2004). Palabras pronunciadas por Fidel Castro, presidente de Cuba, el 1 de mayo de 2004. Reproducidas en el artículo de Alan Woods: "Los objetivos son Venezuela y Cuba. Nuevas intrigas del

- imperialismo estadounidense*”, disponible de World Wide Web: <http://www.aporrea.org>, 26/05/2004.
13. Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba (2004). Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. 14 de diciembre de 2004. [www.cubaminrex.cu](http://www.cubaminrex.cu).
  14. Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2009). *Venezuela*. [www.cubaminrex.cu](http://www.cubaminrex.cu)
  15. Ibidem.
  16. Romero, Carlos A. (2009). “Venezuela y Cuba. Una seguridad diferente”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Cuestiones del tiempo presente*, marzo-2009. París, Francia. URL: <http://nuevomundo.revues.org/index55550.html>.
  17. Chávez, Hugo (2006). Las palabras del presidente Chávez se encuentran en *El Universal*, 19-04-2006, p. 1/6. [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com).
  18. Chávez, Hugo (2007). “Discurso del presidente Hugo Chávez al clausurar la Primera Reunión del Consejo de Ministros de la ALBA, el 6 de junio de 2007”. En: *Venezuela Real* - 6 de Junio, 2007. [www.granma.cubaweb.cu](http://www.granma.cubaweb.cu).
  19. Véase: Líderes de la ALBA sellan declaración de solidaridad con Bolivia. EFE: 04/23/2008. [www.argentinaa.notiemail.com/noticia/www.defesanet.com.br/y/acuerdo\\_militar](http://www.argentinaa.notiemail.com/noticia/www.defesanet.com.br/y/acuerdo_militar).
  20. Cobo, Lourdes (2008). *Venezuela y el mundo transnacional: Instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina*. ILDIS - CEERI (Ed). Caracas. 2008
  21. En: RIA Novosti (2009). [sp.rian.ru/sp.rian.ru/onlinenews/20090306/120451864.html](http://sp.rian.ru/sp.rian.ru/onlinenews/20090306/120451864.html); Bermúdez, Ángel. 2009. Memorando Opex N° 122/2009: Relaciones Rusia – América Latina: perspectiva actual y desafíos para España. OPEX Observatorio. MEMORANDO OPEX N° 122/2009. [www.falternativas.org/.../122\\_memo\\_Rusia\\_America\\_Latina.pdf](http://www.falternativas.org/.../122_memo_Rusia_America_Latina.pdf)
  22. Chávez, Hugo (2008). *Declaraciones en ocasión de su sexta visita oficial a Moscú*. Caracas, 22 de julio de 2008. Disponible en: <http://www.unionradio.net/Noticias/Noticia.aspx?noticiaid=248562>.

23. James, Ian (2008). "Venezuela-Russia ties deepen despite US pressure". The Associated Press. Disponible en: [ap.google.com/article/ALeqM5j7DAfgieUqDDczqO](http://ap.google.com/article/ALeqM5j7DAfgieUqDDczqO)
24. Disponible en: [www.eluniversal.com/2008/07/22/pol\\_ava\\_chavez-abre-possibili](http://www.eluniversal.com/2008/07/22/pol_ava_chavez-abre-possibili))
25. Véase: [www.cnnexpansion.com](http://www.cnnexpansion.com) 10-09-2008
26. En: RIA Novosti (2009).  
[sp.rian.ru/sp.rian.ru/onlinenews/20090306/120451864.html](http://sp.rian.ru/sp.rian.ru/onlinenews/20090306/120451864.html)
27. *Ibidem*
28. Alandete, David (2008). Rice: "Rusia es cada vez más agresiva que en el exterior y autoritaria *El País*, 19 de septiembre de 2008, p. 03; Bonet, Pilar (2008). "Dos bombarderos estratégicos rusos aterrizan en Venezuela". *El País*, 11 de septiembre de 2008, p. 5; *La Nación*, 07 de septiembre de 2008, p. 04; *La Nación*, 09 de septiembre de 2008, p. 04; Disponible en: [www.juventudrebelde.cu](http://www.juventudrebelde.cu), 07 de septiembre de 2008. Primera, Maye. (2008). "Medvédev y Chávez relanzan la cooperación bilateral". *El País*, 27 de noviembre de 2008: 6.
29. Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). "Vicepresidente Carrizalez llegó a Moscú para gira de trabajo". [www.vicepresidencia.gob.ve/.../index.php?...](http://www.vicepresidencia.gob.ve/.../index.php?...)
30. Chávez, Hugo (2007). "Declaraciones sobre la posibilidad de una Confederación de Repúblicas Suramericanas". 14 de octubre de 2007. Disponible en: [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com); Chávez, Hugo. (2007).
31. Chávez, Hugo (2007). "Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en el acto de firma de acuerdos entre Venezuela y Cuba, efectuado en el Palacio de las Convenciones de La Habana, el 15 de octubre de 2007". Disponible en: [www.granma.cubaweb.cu](http://www.granma.cubaweb.cu).
32. Véase: Goldman, Marshall I. (2008). *Petrostate. Putin, Power and the New Russia*. Oxford, Oxford University Press.

## RESUMEN

### Venezuela y Cuba: Entre el petróleo y la revolución

Los temas de Cuba, Estados Unidos y Rusia generan una doble condición para Venezuela. Por una parte, está todo lo vinculado con las relaciones entre Estados. Y por la otra, está la configuración política,

social y cultural entre Caracas y tres países que de suyo representan algo más que una vinculación diplomática y comercial. Me refiero al significado simbólico que genera tanto el tema de la relación de Venezuela con el país más poderoso de la tierra y un aliado excepcional energético, una potencia mundial y una nación en donde se desarrolló la Revolución Cubana.

De modo que esas no son, ni pueden ser, unas relaciones sin más, “normales”, que llevan muchos gobiernos de buena manera en el marco de la sociedad internacional. En lo puntual, se está hablando de una vinculación global en donde el petróleo y la revolución, entendidas con variables independientes, pueden explicar la generación y el desarrollo de unos procesos históricos singulares que en la actualidad se complementan.

En este artículo se pretende analizar de qué manera, luego de evaluar los últimos diez años de gobierno de Hugo Chávez, Venezuela ha oscilado en darle prioridad a cada una de esas relaciones, en el marco de la creación de una política exterior más independiente de Estados Unidos y más cercana a Cuba y a Rusia.

#### ABSTRACT

#### Venezuela and Cuba: Between Oil and the Revolution

Cuba, the United States and Russia have a twofold effect on Venezuela. On the one hand, there is the issue of the relationships among States. On the other, there are political, social and cultural aspects between Caracas and these three countries whose relations extend beyond the mere diplomatic or commercial arena. I am referring to the symbolic meaning of Venezuela's relationship with the most powerful nation on Earth and an exceptional energy ally, a world power, and the nation that forged the Cuban Revolution.

Therefore, these are not and cannot be “normal” relations between countries that have been in good agreement with each other during many administrations within the framework of international society. The word is out that, at the global level, the oil and the revolution -treated as independent variables- can explain the inception and

development of certain unique historical processes that currently supplement each other. After examining the last 10 years of Hugo Chávez' Administration, this article intends to analyze how Venezuela has alternatively assigned priority to each of those relations, within the framework of the creation of a foreign policy that shifts its weight away from the United States and closer to Cuba and Russia.

#### SUMMARIO

### Venezuela e Cuba: Entre o petróleo e a revolução

Os temas relacionados com Cuba, Estados Unidos e Rússia geram um duplo condicionamento para a Venezuela. Por um lado, aparece tudo o que diz respeito às relações entre Estados. Por outro, a configuração política, social e cultural entre o governo venezuelano e três países que representam algo mais que um vínculo diplomático e comercial. Refiro-me ao significado simbólico produzido tanto pela questão da relação da Venezuela com o país mais poderoso da Terra e um aliado excepcional no plano energético, uma potência mundial e a nação onde teve lugar da Revolução Cubana.

Desse modo, essas não são, nem podem ser, relações como outras quaisquer, “normais”, levadas adiante por muitos governos de boa maneira no marco da sociedade internacional. Trata-se de um processo histórico em que o petróleo e a revolução se misturam como variáveis independentes. Este artigo pretende analisar, após avaliar os últimos dez anos de governo de Hugo Chávez, de que forma a Venezuela oscilou em priorizar cada uma dessas relações, no marco da criação de uma política exterior mais independente dos Estados Unidos e mais próxima de Cuba e da Rússia.



# Los Estados Unidos, la política hacia Cuba y el entorno hemisférico: Procesos, contextos y perspectivas

Jorge Hernández Martínez

La primera década del siglo XXI se acerca a su fin con signos de cambio en las relaciones hemisféricas. Instalada en los Estados Unidos una nueva Administración demócrata al comienzo de 2009, se mezclan la retórica y la realidad en sus posiciones ante el ámbito latinoamericano, incluidas las proyecciones hacia Cuba. En América Latina, se aprecian nuevos elementos en la dinámica de diversos países y de determinados procesos, que transforman la fisonomía política de las relaciones interamericanas. En la sociedad cubana se registran fenómenos que muchos valoran como indicios de una nueva época. En las notas que siguen se reflexiona sobre los procesos que se despliegan en esos ámbitos, sus contextos actuales y las perspectivas en el entorno hemisférico.

## Procesos

Más allá de las discusiones acerca del carácter de los llamados “nuevos” liderazgos en América Latina<sup>1</sup> —que lleva consigo el esclarecimiento conceptual sobre la naturaleza democrática de los procesos en curso que se afianzan durante el último decenio, la orientación populista de algunos de ellos, su vocación de autodeterminación, lo novedoso de sus alianzas internacionales y sus dimensiones hemisféricas desestabilizadoras—, lo más preciso parece ser el criterio según el cual se advierte que “tres liderazgos regionales se configuran claramente en el mapa geopolítico latinoamericano, en el marco del desentendimiento parcial que, desde el 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos han evidenciado en la región”, y que “junto con los dos liderazgos potenciales tradicionalmente identificados en América Latina y el Caribe —el de México y el de Brasil—, actualmente, en función de su disponibilidad de recursos energéticos y financieros y de consideraciones ideológicas, políticas y geopolíticas, se suma el liderazgo emergente de Venezuela”.<sup>2</sup> Con este punto de vista, no se contemplan aquí bajo ese concepto otros procesos comprometidos con proyectos de cambio en los que la dosis de reformismo, radicalismo o alcance revolucionario es diverso, que a menudo son etiquetados como “nuevos” liderazgos (Nicaragua, Ecuador, Bolivia). Está claro que poseen gran relevancia y una determinada capacidad de influencia regional y subregional, y que no puede ignorarse su gravitación en el entorno hemisférico, como tampoco la significación de otros países, que en una escala diferente —Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay—, con modos específicos de asumir la democracia, la autonomía, la soberanía y el latinoamericanismo, se proyectan desde los disímiles foros subregionales en que se insertan.

Ante el dinamismo interamericano, la política de los Estados Unidos trata de conjugar con cautela las promesas anunciadas que desde la campaña electoral prometió el actual presidente de ese país, con fórmulas que mantengan a buen recaudo los intereses norteamericanos y reproduzcan el sistema de dominación que los resguarda.<sup>3</sup>

Ello tiene lugar en un contexto cambiante, en el que el desarrollo de la crisis económica y financiera internacional se expresa también dentro de la propia sociedad estadounidense y se desborda a escala hemisférica y mundial. El reacomodo del conservadurismo y del liberalismo



en ese país puja por plasmarse en un nuevo entramado de corrientes ideológicas; las reacciones partidistas —demócratas y republicanas—, pugnan por redefiniciones como fuerzas políticas, con sus consiguientes; el gobierno intenta avanzar en unos casos, y de proyectar en otros, reformas o iniciativas, como la de salud, la inmigratoria y la energética, mientras se empeña en reorientar la política exterior ante escenarios complejos, como los conflictos bélicos en Afganistán e Irak, muy lejos de resolverlos; los problemas en el Medio Oriente, que involucran a Israel, la causa palestina, al mundo árabe y las pretensiones nucleares de Irán; y las relaciones con Rusia, en las que se replantean las negociaciones sobre desarme. Como telón de fondo, la sociedad norteamericana mostraba desencanto con la prolongada cosmovisión neoconservadora que la Administración Bush había utilizado como basamento ideológico y envoltura práctica de una política doméstica y externa que parecía agotada. El nivel de popularidad y el cuestionamiento a las decisiones del presidente republicano disminuían de modo creciente. El cambio, entonces, respondía a imperativos tanto objetivos como subjetivos del acontecer estadounidense durante casi un decenio.

Entre tanto, la escena latinoamericana acogería importantes eventos, que expresaban el dinamismo económico y sociopolítico de las propuestas de integración en marcha, de los procesos que propugnaban alternativas de cambio a través de reformas y revoluciones, así como de los espacios de diálogo y de participación que reclamaban tanto gobiernos como movimientos sociales, para solucionar conflictos esperados e inesperados. Así, entre conmociones, frustraciones y esperanzas, tiene lugar durante el año 2009 una serie de hechos relevantes: las reuniones cumbres de las Américas, del ALBA y de UNASUR, el golpe de Estado en Honduras, la crisis que ello genera a nivel regional y el consiguiente activismo de la OEA; el acuerdo entre Colombia y los Estados Unidos para el establecimiento de bases militares y las reacciones que esto origina; las iniciativas norteamericanas para flexibilizar su trato con Cuba, y las decisiones que en la Isla conducen a salidas y entradas de funcionarios gubernamentales a cargos de alto nivel, junto a medidas económicas de ajuste y sobrevivencia ante los efectos de la crisis internacional.

El panorama incluye, desde luego, sensibles movimientos en la política interna de países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, sobre todo

vinculados a cuestiones internas, y a conflictuales nexos con el vecindario regional, asociados a la articulación de sus sistemas políticos, el funcionamiento de sus gobiernos, las relaciones Estado-sociedad civil, el diferendo con las fuerzas de oposición, la expresión de su soberanía y la confrontación con los Estados Unidos. La magnitud de fenómenos como el del narcotráfico revitaliza esfuerzos gubernamentales que sobrepasan el marco de las naciones que promueven su enfrentamiento, como las de Colombia y México, donde la presencia y el papel de los Estados Unidos se convierte en un factor que no podría calificarse de extrarregional. Las posturas de dependencia de México —donde el interés norteamericano se hace más visible a partir de las visitas de Hillary Clinton y de Obama a ese país y de la prioridad otorgada al Plan Mérida, que conecta el combate al narcotráfico allí, a través del istmo centroamericano, con la dinámica andina que encarna el Plan Colombia—, junto a las pretensiones de autonomía de Brasil, le añaden complejidad adicional al escenario hemisférico. Entre otros hechos, la visita del vicepresidente Joseph Biden a Chile, o de la ministra de defensa argentina, Nilda Garré, a los Estados Unidos, se suman al cuadro anterior, reiterando la significación del área del Cono Sur. La búsqueda de una convivencia realista o pragmática con el poderoso vecino del Norte no está ausente en la orientación de la política exterior de determinados Estados, como tampoco el afán por incrementar los grados de libertad, independencia o autodeterminación de otros; la subordinación más o menos manifiesta de algunos países coexiste con tendencias de signo contrario de otros, confirmándose una vez más que los patrones que distinguen a gobiernos de centro-derecha de los de izquierda o centro-izquierda no son obsoletos. En ese sentido, el tablero geopolítico comprende también las contradicciones, rivalidades o conflictos (reales y potenciales) entre los liderazgos regionales —México, Brasil y Venezuela—, en ámbitos tan relevantes como los concernientes a las estrategias de seguridad y defensa nacionales, su inserción en los procesos integracionistas, las políticas energéticas, la vocación de protagonismo hemisférico o las relaciones con un país que no deja de polarizar el espectro interamericano, como Cuba.

Como es usual, siempre que tienen lugar elecciones presidenciales en los Estados Unidos, se reactivan las especulaciones y percepciones sobre la realidad hemisférica, debatiéndose con mayor intensidad sobre sus procesos, contextos y perspectivas. En el centro se hallan

los diagnósticos y pronósticos acerca de las posibles permanencias y modificaciones en la nación estadounidense —las tendencias de su economía, sistema político y proyección exterior— y la evolución del entorno latinoamericano en su conjunto. En este último marco, la sobrevivencia de la Revolución Cubana y su lugar en la política norteamericana es un tema de constante atención, dada su significación para las relaciones hemisféricas y el simbolismo que le acompaña.

En este sentido, según se ha dicho con razón, la evolución política inmediata de Cuba en el corto plazo estará caracterizada básicamente por la continuidad con adaptaciones inevitables propiciadas por un liderazgo político, probablemente, más pragmático, que tendrá como objetivo primordial garantizar el traspaso del poder, del “liderazgo histórico” que fundó la nueva nación a una nueva generación. Este objetivo se cumpliría no sólo en interés del pueblo cubano y su gobierno, sino también del grueso de los actores internacionales, incluso de los Estados Unidos, a pesar de su política gubernamental. En ese proceso, sería fundamental que se garantizara la estabilidad, el bienestar y el desarrollo del país, así como ampliar los espacios de participación en un sistema que será esencialmente similar al actual. En correspondencia con sus tradiciones e historia, el liderazgo cubano enfrentará el reto de recorrer un trayecto no explorado, entre aplausos y repudios, rompiendo esquemas.<sup>4</sup>

En cuanto a la política exterior, es válido el criterio de que la misma seguirá procurando mantener la defensa de la soberanía e independencia nacional, el pragmatismo de la economía con una revisión de la inversión extranjera y el respaldo a la institucionalización, en virtud de la cual se sigan fortaleciendo las instituciones de cooperación nacional.<sup>5</sup>

En la dimensión exterior, la necesaria y promisoría orientación latinoamericanista “recibe hoy impulsos con la continua condena al bloqueo yanqui, la entrada cubana al Grupo de Río, y el espaldarazo del gobierno brasileño (con incremento del comercio, el crédito y las inversiones) simbólicamente sancionado con la invitación de Lula a Raúl para una visita a tierras cariocas. La normalización migratoria con México, y las mejoradas relaciones con Argentina y Colombia, parecen apuntar a una dirección positiva. Sin embargo, el acercamiento entre Cuba y América Latina confronta varios escollos fundamentales. Las

dificultades internas de los aliados (conflicto de autonomías en Bolivia, disputa electoral en Nicaragua, fortalecimiento de la oposición en Venezuela); las presiones de la actual crisis económica mundial; y el hecho de que los nuevos gobiernos «progresistas» de la región hablan un lenguaje diferente del discurso y cultura política oficiales cubanas, son algunos de ellos”.<sup>6</sup>

El liderazgo cubano parte de la necesidad de desarrollar la economía y las políticas sociales, en función de garantizar mejores condiciones de vida y trabajo, satisfacer las demandas alimentarias, de vivienda y seguridad social de la población. La Revolución enfrenta el reto de cumplir las grandes promesas de la Revolución (soberanía nacional, desarrollo autóctono, justicia social), junto a un sentido de participación social amplia, de respeto a la diversidad, reconocimiento de las limitaciones existentes y de rearticulación del consenso.

## Contextos

Con referencia a esas coordenadas es que ha renacido, por un lado, el debate sobre el tipo de liderazgo que prevalecería y el destino del proyecto socialista que se lleva a cabo desde hace cinco décadas en Cuba, junto a la intención de recomendarle «soluciones» a sus problemas, sugiriéndole al país que adopte la democracia liberal, el pluripartidismo y la economía de mercado.<sup>7</sup> Por otro, se retomaron las discusiones en cuanto al agotamiento del conservadurismo, las posibilidades de una reactivación liberal que descartase la permanencia de los republicanos en la Casa Blanca y abriese oportunidades de gobierno al Partido Demócrata. En Cuba, Raúl Castro se desempeñaba al inicio como presidente interino, hasta su nombramiento oficial posterior, en febrero de 2008, en tanto que el histórico Comandante en Jefe se mantiene, escribiendo y asesorando, atrayendo miradas de todas partes sobre los procesos que se mueven entre el estancamiento y el dinamismo en la isla. En los Estados Unidos, la nominación de Obama como candidato a la presidencia, primero, y su triunfo electoral, después, despertaban ilusiones y esperanzas de cambios desde 2008.<sup>8</sup>

Desde entonces, se prefiguraba una nueva orientación de la política norteamericana hacia Cuba. A la vez, la nueva dirección de la revolu-

ción cubana afirmaba la disposición a dialogar sin condiciones con el vecino del Norte, sobre todos los asuntos que componían la compleja agenda del viejo conflicto bilateral.

El interés por ambas realidades y, sobre todo, por el desenlace de las relaciones entre los dos países es absolutamente legítimo, en el contexto de un mundo cambiante. El impacto global de los Estados Unidos, dada su condición de líder del sistema capitalista contemporáneo, lo convierte en foco de atención permanente, desde cualquier latitud.

Por su parte, la revolución cubana ha captado desde sus orígenes la atención de la opinión pública internacional. Así como ocurrió en el pasado, su futuro seguirá teniendo consecuencias en el escenario hemisférico. En cierto modo, ese lugar que ocupa como objeto de reflexión compite con la atención que recibe el imperialismo estadounidense por sus implicaciones para todo el sistema de relaciones internacionales. Por implicación, el histórico y prolongado conflicto entre los Estados Unidos y Cuba permanece como una invariante en el campo visual de las ciencias sociales.

Sin embargo, una diferencia básica que preside las interpretaciones sobre esas dos sociedades radica en la premisa de partida de la mayor parte de los análisis que se realizan tanto sobre Cuba como acerca de los Estados Unidos. Para el primer caso se considera, sobre todo en los estudios que se generan desde fuera de la isla, que los cambios que tendrán lugar en Cuba son, casi que inevitablemente, sistémicos; en tanto que en el segundo, se asume que los reajustes que se lleven a cabo en la sociedad norteamericana más bien lo que harán es mantener, reproducir, equilibrar, el sistema vigente.

Luis Suárez Salazar señalaba desde la década de 1990 —cuando bajo la crisis que definía a la sociedad cubana, predominaban los augurios que decretaban el fin de la revolución—, algo que hoy mantiene su total vigencia. Entonces se refería a aquellos análisis que no sólo ignoraban la compleja relación que existe entre la dimensión económica y las dimensiones políticas, societales e ideológico-culturales del movimiento de lo social, sino que también desconocían la historia, las particularidades del desarrollo del socialismo en Cuba y las singularidades que definen los procesos económicos, sociales, políticos, institucionales y morales de la sociedad cubana. Y se detenía en el caso de los análisis

que asumían que, “con o sin Fidel Castro, la dinámica de los acontecimientos internacionales e internos (como el supuesto crecimiento de la oposición política al régimen basado en el descontento generado por la parálisis del desarrollo y de la redistributiva política social cubana) conducirán, en el corto o el mediano plazo, a que el socialismo cubano entre en un callejón sin salida o, cuando menos, tenga que adoptar un grupo unívoco de opciones para enfrentar supuestamente las dificultades internas y las adversidades externas que lo circundan en la actualidad y que seguramente lo continuarán circundando en el futuro previsible”.<sup>9</sup>

Según decía ese autor, “tales opciones pasarían de forma más o menos inevitable (según las interpretaciones desde la derecha) porque Cuba flexibilice sus posturas ideológicas y políticas internas y externas, haga concesiones unilaterales en su soberanía (en particular frente a los círculos dominantes en los Estados Unidos), introduzca fórmulas demoliberales en su sistema político y/o acepte la implementación de los esquemas de economía de mercado, más o menos neoliberales, que con escasos resultados y a un alto costo social se han venido aplicando en América Latina y el Caribe para administrar los desequilibrios presentes en la economía regional en la última década. El rechazo de esas alternativas convertiría el liderazgo político y estatal cubano en reo del inmovilismo o del estancamiento causante del derrumbe del socialismo real europeo o en convicto de obstaculizar la total reinserción del país en el sistema mundial (en particular en el subsistema interamericano) con los costos que ello conllevaría para la normalización de las relaciones económicas internacionales cubanas y para la amenazada seguridad nacional de la isla en su relación vis à vis con los Estados Unidos”.<sup>10</sup>

La realidad cubana, como ha venido sucediendo de modo recurrente a través del tiempo, no encajó en las predicciones de los oráculos intelectuales y políticos que se formularon entonces. El peor momento del llamado “período especial en tiempo de paz”, quedó atrás, junto con la crisis del decenio de 1990. En la actualidad, el cuadro anteriormente dibujado sigue siendo válido. Ahora el proceso cubano es objeto también de interpretaciones desde la izquierda, que con cierto desencanto reclama aperturas en el sistema político, diversificación de las estructuras económicas, dinamización de la sociedad civil, ascenso de la participación popular y mayores espacios para la libre expresión,

a fin de colocar a Cuba a la altura de los cambios mundiales. Temas como el del desarrollo económico, la justicia social y la transición a la democracia en una sociedad que se considera anacrónica, estancada, atrapada por el dogmatismo marxista-leninista, la inconformidad ciudadana, las ilusiones populares perdidas, constituyen figuras constantes en ponencias que se presentan en eventos académicos internacionales y en artículos de publicaciones reconocidas.<sup>11</sup> ¿Se encuentra Cuba hoy, al conmemorar sus cincuenta años de vida revolucionaria, un año y medio después de establecida la nueva presidencia de la nación, en un proceso de cambio que implique una reformulación de las bases del proyecto socialista y una reorientación de la estrategia a seguir?. Hasta la fecha, algunos estiman que, como dice una frase popular, mucho es el ruido y pocas son las nueces. Entre los elementos que no cambian, se hallan las percepciones sobre Cuba como fortaleza sitiada, que ve al imperialismo norteamericano como el enemigo más cercano.<sup>12</sup>

En cuanto a los Estados Unidos, la victoria demócrata en el proceso electoral de 2008 ha llevado consigo un hecho sin precedentes en la historia política de ese país. Contrastando con las tendencias que cuestionaban la posibilidad de que Obama pudiera ser el presidente electo —basadas en la carga histórica de prejuicios profundamente enraizados en la cultura nacional, troquelada en torno a la intolerancia, el racismo, la xenofobia, el elitismo, el puritanismo, el fundamentalismo étnico y las convicciones de supremacía blanca—, la realidad confirmó el alcance de los cambios que se habían venido operando en la sociedad norteamericana.

Con diferencias de matices, buena parte de los analistas comparten el criterio de que esa sociedad reclamaba cambios tanto en el orden objetivo como en el subjetivo. El cansancio acumulado, la crisis de confianza, el deterioro moral, el agotamiento ideológico del proyecto conservador, los reveses económicos, el desencanto ciudadano, el clima psicológico de incertidumbre y temor, la ineficacia de la política exterior, la creciente impopularidad del presidente Bush, las críticas al desempeño de los republicanos, configuraban un cuadro de desgaste que el candidato demócrata capitalizó desde temprano durante el desarrollo de la campaña, codificándolo bajo un discurso y una consigna a favor del cambio. ¿Se trataba de retórica o de una alternativa con perspectivas de real articulación? El tiempo transcurrido, desde

la toma de posesión hasta seis meses después, no permite responder de modo categórico a esa pregunta.<sup>13</sup>

Como lo ha resumido Marco A. Gandasegui, “el triunfo electoral de Barack Obama en la contienda presidencial de EEUU, tiene un significado muy importante para los diferentes sectores sociales que conforman el pueblo norteamericano, la élite dominante de ese país y para el mundo entero” y son tres los significados. “En primer lugar, a partir de enero de 2009, la política exterior de Obama, sin cambiar los objetivos estratégicos de EEUU, descartará las iniciativas de los halcones militaristas e irresponsables del actual presidente Bush. En segundo lugar, el gobierno en Washington desarrollará un plan que garantice la recuperación de su economía, echando a los neoliberales mediocres de los pasillos del poder (...). En tercer lugar, la presidencia de Obama tendrá un impacto cultural que implicará enormes transformaciones en EEUU. El sólo hecho que llegue a la Casa Blanca un afro-norteamericano cuestiona la hegemonía del tipo ideal “anglosajón” (incluyendo la variante escocesa y holandesa) que proyecta una imagen fuerte en la tradición política norteamericana”.<sup>14</sup>

Sobre esa base, surgen diversas interrogantes. Algunas de ellas conducen la reflexión por un camino analítico que recuerda el contexto en el cual la sociedad estadounidense parecía abocarse a una suerte de callejón sin salida, hacia finales de la década de 1970, cuando era sacudida por los efectos entrelazados de varios estremecimientos, que conmocionaban a todo el tejido socioeconómico, el entramado ideológico, la política doméstica, la proyección internacional y el consenso fraguado desde los tiempos del conocido “nuevo trato”. Se trataba de la crisis de hegemonía.

La denominada “revolución conservadora”, promovida por la doble Administración Reagan y proseguida por la de George Bush (padre) durante el decenio de 1980, encarnó la viabilidad de un cambio que superase esa crisis, y conllevó nuevas políticas económicas que extendieron el neoliberalismo, el militarismo, la agresividad en la política exterior y el espíritu de cruzada anticomunista, colocando la proyección hacia lo que se consideraban como “casos críticos” en los mejores enfoques de la vieja guerra fría. El caso de Cuba, por supuesto, encabezaba esa lista. La situación no parece haber variado mucho, veinte años después.



Sin embargo, el contexto mundial y en particular, el entorno hemisférico en el siglo XXI se diferencia sustancialmente de aquél que imperaba en la última década del XX. La escena internacional en los años de 1990 mostraban la crisis sistémica del socialismo europeo en términos sistémicos, el declive de la izquierda en América Latina, el auge de los procesos integracionistas y del libre comercio, la recomposición de la hegemonía norteamericana y el despliegue de una profunda crisis en Cuba. En el primer decenio del siglo XXI, en cambio, se presencia un escenario mundial en el que no queda tan clara la capacidad hegemónica de los Estados Unidos, donde florecen conflictos en Europa, Medio Oriente y América Latina. En esta última región, a los dinamismos políticos que colocaban de nuevo sobre la mesa a procesos revolucionarios, independentistas, nacional-liberadores, como los de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, se suman retornos de opciones de derecha, bien por la vía electoral como en Panamá, o bien a través de golpes de Estado, como en Honduras. Los esfuerzos integracionistas no se ven ahora tan viables como en el período de 1990, ni el ALCA ni los tratados de libre comercio. Conflictos como los que giran alrededor de Colombia, junto a la incierta política de los Estados Unidos hacia el hemisferio y la falta de eficiencia de la OEA, redefinen la geopolítica regional con gran incertidumbre. La silueta de la crisis financiera y económica internacional se proyecta sobre todos los países, incluida Cuba, que concluye su período al frente del Movimiento de Países No Alineados, en medio de una contradictoria convivencia con la Administración Obama.

La geopolítica hemisférica, empero, sigue condicionada por definiciones parecidas. Por una parte, el reacomodo de la hegemonía norteamericana, el perfeccionamiento del sistema de dominación hemisférico, la *securitización* de la agenda de las relaciones interamericanas. Por otra, la búsqueda de espacios de autonomía, independencia, soberanía, capacidad de autodeterminación, desarrollo.<sup>15</sup> Las contradicciones inherentes a este cuadro reciben la constante retroalimentación de las proyecciones norteamericanas. Una gráfica visión panorámica la ofrecía Roberto Russell, cuando enfatizaba que “uno de los ejes de la estrategia de EEUU hacia América Latina es la seguridad. Ya durante el gobierno de Bill Clinton, Washington estableció bases denominadas *localizaciones de seguridad cooperativa* en Comalapa (El Salvador), Manta (Ecuador), Reina Beatriz (Aruba) y Hato Rey (Curacao). Estas bases se agregaron a

las de Guantánamo (Cuba), Fort Buchanan y Roosevelt Roads (Puerto Rico) y Soto Cano (Honduras). Por otra parte, el Comando Sur maneja una red de 17 guarniciones terrestres de radares: tres fijos en Perú, cuatro fijos en Colombia, y el resto móviles y secretos en países andinos y del Caribe. Asimismo, la situación de Colombia y los atentados del 11 de septiembre han influido para que la asistencia económica y militar de EEUU a la región se distribuya hoy en partes iguales, cuando a fines de los 90 la primera era más del doble que la segunda. América Latina es —excluyendo a Irak— la principal receptora de capacitación militar estadounidense en el mundo. El Plan Colombia seguirá recibiendo importantes fondos del Tesoro de EEUU, ya que se ha previsto asignarle 724 millones de dólares en 2007, una cifra similar a la de 2006”.<sup>16</sup>

Esas realidades las ha constatado de modo más reciente Andrés Serbin, cuando apuntaba que “si bien después del fin de la Guerra Fría, inicialmente la tendencia regional se orientó a reducir y limitar los procesos armamentistas, en particular en relación con los nuevos controles civiles impuestos a las Fuerzas Armadas, en la actualidad se percibe una recuperación del ímpetu armamentista, en base a distintas doctrinas y concepciones de seguridad y defensa. Estas doctrinas dan pie a que, pese a la efectividad evidenciada por los mecanismos de concertación política en la crisis reciente, la amenaza de una confrontación bélica en la región no haya desaparecido. Antes al contrario, existen algunos factores que pueden tender a incrementarla, particularmente en la zonas políticamente más inestables, como el área andina”.<sup>17</sup>

Los datos son elocuentes. La política de los Estados Unidos hacia América Latina pareciera contener más de continuidad que de cambio. Por supuesto, no es idéntica a la de etapas precedentes. Pero a través de un escrutinio que se apoye en la interpretación histórica es posible discernir algunas claves analíticas y ciertas pautas, que revelan la permanencia, el reacomodo, la reedición, de viejos enfoques, conceptos, instrumentos, en una nueva combinación que lejos de disminuir la atención por la “seguridad nacional”, redefine su “protección” bajo las nuevas coordenadas del siglo XX, en la pretendida era del ALCA —en la que, eso sí, la resistencia se acrecienta—, a la luz de una geopolítica renovada, que la hace, posiblemente, tan peligrosa como la que dio lugar al monroísmo, al panamericanismo, la Alianza para el Progreso, los planes de Santa Fe.

## Cuba

Según ha señala con acierto Aurelio Alonso, cuando se habla de “cambio en Cuba”, se utiliza una frase de connotaciones sumamente diferenciadas y sumamente parcializadas.

Las opiniones sobre el tema, naturalmente, son muy diversas e incluso contrapuestas. Para dicho intelectual cubano, “si existe un sistema socioeconómico en la América Latina exento de la posibilidad de ser calificado de inmovilismo es el cubano. Los cincuenta años transcurridos —bajo la hostilidad sostenida de los Estados Unidos— han llevado al país a navegar con esfuerzos azarosos por mantener el rumbo dentro de un esquema independiente de justicia social, equidad, y solidaridad internacional, que el proyecto cubano se había propuesto desde sus inicios; historia expuesta hasta la saciedad por economistas, politólogos, sociólogos e historiadores cubanos, y también por hombres y mujeres de letras, e incluso por muchos otros profesionales, en estudios críticos, muchos de ellos en debate franco desde la academia, desde proyectos e iniciativas de desarrollo, desde publicaciones, con las posiciones oficialistas”.<sup>18</sup>

Ese punto de vista difiere de muchas interpretaciones que más bien destacan una perspectiva opuesta. Sin embargo, los matices que introduce Alonso en su análisis resultan muy esclarecedores del real movimiento dialéctico que existe en la sociedad cubana de hoy: “la oposición, externa e interna, cubana y no cubana, puede llegar a ser tan maniquea como el oficialismo —señala—. Para sus lecturas también existe una única mirada: y según esa mirada, en Cuba domina el inmovilismo, porque ningún cambio que no esté encaminado a sumarse al carril del mercado capitalista, y a la democracia concebida dentro de los cánones liberales, a los espejismos del consumo sin límites y la lógica de tener más, a la ética del automóvil, les entusiasma”.<sup>19</sup>

Lo que generalmente se comprende o se denomina como “la sucesión política” en Cuba, lleva consigo el supuesto del fin del liderazgo de Fidel Castro, profundamente signado por la legitimidad carismática, y el paso a la conducción de Raúl Castro, la cual, presumiblemente, combinará un proceso de fortalecimiento de la responsabilidad institucional, y un énfasis más acentuado en la revisión de patrones de disciplina social. De modo que la tesis acerca de la continuidad tiene

que ver más con los principios sobre los que se sostiene el sistema en Cuba que con el estilo de dirección que se aplica. Como afirma Boaventura de Sousa Santos, “Ningún líder carismático tiene un sucesor carismático. La transición solo puede ocurrir en la medida en que el sistema reemplaza al carisma”.<sup>20</sup>

Según este tipo de interpretación, la transición supondría, en el caso de la sociedad cubana, una sucesión, pero todavía difícil de prefigurar en tiempo y profundidad, de reformas dentro del proceso revolucionario. El tema de la transición cubana ha sido estudiado con reiteración, existiendo diversos criterios y muchas matizaciones. Pero siguiendo las<sup>21</sup> reflexiones de Alonso, no parecería que los giros transicionales que se produzcan en el entorno cubano contengan rasgos que puedan satisfacer las aspiraciones de que los cubanos acepten un sistema que sea aceptable, afín o complementario (asumido de conjunto), para los enfoques liberales preferidos en la política y en la economía.

Desde el punto de vista de Carlos Alzugaray, en Cuba, en rigor, no hay un cambio de régimen, ya que “los vientos de cambio apuntan a una transformación que combina la necesidad de hacer más eficiente la economía y la continuada democratización de la sociedad cubana. Hay que tener en cuenta que la coyuntura económica internacional no es favorable, lo que afecta a la vulnerabilidad de la economía cubana debido a su dependencia del exterior”.<sup>22</sup>

Siguiendo ese criterio, en el plano nacional habría que resolver la eficiencia económica, y en este punto se debate actualmente en el país si es necesario priorizar la bajada de los precios o la mejora de los salarios. También hay que mejorar la producción, sistema del que es 'culpable' un 'estado paternalista' que ha intentado siempre resolver solo todos los problemas de los ciudadanos. Para este autor, “la política de Fidel Castro no va a repetirse porque Castro es irrepetible, aunque el país se encamina hacia una democracia participativa deliberativa en la que ya se dan pasos para elaborar un nuevo modelo, como el llamamiento a los científicos sociales para que no sólo analicen la sociedad, sino que realicen propuestas concretas”.<sup>23</sup>

Como lo aprecia una buena parte de los estudiosos del tema, el desafío interno más importante que enfrentará Cuba será el de resolver una acuciante dificultad, que es fuente de insatisfacción popular e

indicador de ineficiencia: que el salario y los ingresos legales de todos los cubanos tengan el valor necesario para resolver sus necesidades más importantes. Es decir, se trata de la urgencia de una política económica capaz de superar la contradicción entre la insuficiencia del salario, y en general, de los ingresos legales, y la creciente demanda de prosperidad personal.

En el contexto actual, se observa un hecho significativo, sobre todo a la luz de la teoría y la práctica de los procesos revolucionarios. Es lo concerniente a la forma en que se ha producido la llamada “transferencia” de poderes. Es visible que Raúl Castro ha marcado su propio estilo y trazado propias prioridades, aún en vida Fidel Castro y haciendo uso de su capacidad intelectual. Este hecho ha garantizado la continuidad del proyecto en las nuevas condiciones, y pareciera que propicia también, a la vez, el éxito de la gestión del sucesor como figura transitoria al frente del gobierno cubano, en el camino hacia un ulterior cambio en la definición de contenidos y formas de la política de la Revolución. En este sentido, “la clave de la actual evolución del sistema sería la capacidad de Raúl Castro y del liderazgo cubano de rearticular el consenso nacional en esta nueva situación, facilitando la transición a un liderazgo aún más colectivo”.<sup>24</sup>

Entretanto, el cuadro actual de la sociedad cubana está definido por una serie de factores y condiciones que la caracterizan, durante los últimos tres años, con trazos que reflejan contradicciones y cambios. Se trata de un contexto en el que interactúan fenómenos objetivos y subjetivos, en cuyo telón de fondo se han ido acumulando movimientos en el funcionamiento de la economía, el liderazgo de la nación, en las estructuras de poder. En buena medida, circunstancias casuales intervinieron en el decurso de esos movimientos, combinándose de cierta manera con pasos previstos para el perfeccionamiento estructural y funcional del proceso revolucionario, pero que aún no habían cristalizado y que serían acelerados por aquellas.

La inesperada enfermedad y el crítico estado de salud de Fidel Castro a partir del 31 de julio de 2006, las consecuencias devastadoras de los huracanes que azotaron la isla entre junio y agosto de 2008, la explosividad de la crisis financiera y económica internacional, en septiembre de 2008, el conocimiento de los errores cometidos por miembros de la alta dirección del gobierno cubano, según fueron

analizados en reuniones del Buró Político en marzo de 2009, podrían mencionarse entre esas circunstancias. Estos hechos condicionarían medidas relacionadas con la conducción de la estrategia política y económica del país, así como decisiones de gran impacto para la vida nacional, como las dirigidas a compensar los efectos de los ciclones y a amortiguar las consecuencias de la crisis internacional.

Desde el punto de vista político, dos momentos resultan especialmente significativos, en el transcurso de la primera mitad del presente año. Por un lado, está el hecho bien conocido, de amplia difusión entre los estudiosos del tema cubano, concerniente a una serie de nombramientos para importantes cargos en el Consejo de Estado que se dan a conocer en el mes de febrero de 2009, en virtud de los cuales Raúl Castro y José Ramón Machado Ventura ocupan, respectivamente, la presidencia y la vicepresidencia primera; se suman a ello, en el siguiente mes de marzo, otros movimientos de dirigentes, que conllevan cambios institucionales e individuales de relieve. Entre los que mayor resonancia tuvieron, se distinguen las salidas de Carlos Lage, Felipe Pérez Roque, Otto Rivero, Marta Lomas, Raúl de la Nuez, José Luis Rodríguez, Fernando Remirez de Estenez, quienes ocupaban responsabilidades protagónicas a nivel estatal o partidista, en el ámbito de la economía interna, el comercio exterior y la política internacional. Por otro, y no menos relevante y divulgado, otro hecho atrae la atención entre aquellos interesados en el destino de Cuba: la realización entre finales del mes de julio y comienzos de agosto de relevantes eventos, como el VII Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, con su Buró Político y Secretariado, y el Tercer Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, junto a la postergación indefinida del VI Congreso del Partido, previsto para diciembre de 2009, atendiendo a la necesidad de priorizar determinadas acciones en el campo de la economía, de renovar el aparato de dirección partidista y de crear primero las condiciones que permitirían que ese Congreso cumpliera cabalmente su encargo político.<sup>25</sup> Ambos momentos constituyen puntos de referencia obligados en el acontecer político cubano y replantean la cuestión de la continuidad y el cambio. Las relaciones con los Estados Unidos son, como siempre, una de las interrogantes principales.

## Perspectivas

En la medida en que avanzan los dos últimos decenios, Cuba supera el aislamiento que durante cierto tiempo la rodeó en el entorno hemisférico, aunque no haya sido un fenómeno absoluto. A pesar de los pronósticos que auguraron la muerte de la Revolución luego del desplome del llamado socialismo real, en el marco de la ola neoliberal y de contracción de la izquierda a nivel mundial, que para el caso de América Latina, Jorge Castañeda certificó precipitadamente como la “utopía desarmada”, o de lo que comenzó a calificarse como el “nuevo orden mundial”, la era del pensamiento único, de modo gradual, más allá del “período especial en tiempo de paz”, Cuba sorteó, como se sabe, los momentos más dramáticos de la crisis estructural y de inserción internacional de los años de 1990 y consigue restablecer, crecientemente, sus relaciones con los países latinoamericanos, hasta sumarse los casos de El Salvador y Costa Rica, en las fechas más recientes. A la par, el apoyo mayoritario a causas como las que promueve contra el mantenimiento del bloqueo y la condena de que ha sido objeto por la supuesta violación de derechos humanos se ha acrecentado notoriamente, junto al reclamo por la liberación de los cinco cubanos prisioneros en los Estados Unidos, bajo una cínica e injusta acusación. Las expectativas que se despiertan con las declaraciones del nuevo presidente norteamericano y las posiciones que se registraron en la Cumbre de las Américas y en la Asamblea de la OEA se agregan a ese contexto.

Para los Estados Unidos, el tema cubano posee un valor simbólico, además de constituir durante mucho tiempo un tema que se codifica más dentro de su dinámica interna que como problema de política exterior. Como ha señalado Rafael Hernández, ante un eventual escenario de mejoramiento bilateral, “los principales costos para los Estados Unidos serían dos. El primero es el de aquellos grupos conservadores, en particular los cubano-estadounidenses de Florida, que hacen política local en torno al tema; el segundo es el reconocimiento —no sólo de hecho, sino también de derecho— del régimen cubano, después de casi 50 años de desconocerlo”.<sup>26</sup>

“Entre los beneficios estaría cumplir —añade— el interés de una *constituency* de grupos, sobre todo empresariales (agroindustriales, turísticos, petroleros, biomédicos-farmacéuticos, minero y otros de carácter comercial). El diálogo con Cuba liberaría también a los hom-

bres de negocios cubano-estadounidenses, rehenes hoy de la política anticastrista tradicional, y les permitiría organizarse en favor del libre comercio con su país de origen. En virtud del levantamiento progresivo del embargo/bloqueo, el tema de las compensaciones pendientes para las corporaciones estadounidenses nacionalizadas en 1960, cuyos intereses afectados dieron justificación política a esa medida en 1962, se haría posible. Aunque estos intereses fueron indemnizados por la propia ley estadounidense hace tiempo, la única forma de replantearle el asunto al gobierno cubano sería dentro del marco de una negociación tendiente a la normalización de relaciones”.<sup>27</sup>

Desde luego, el restablecimiento, mejoría o hasta normalización de los lazos entre Cuba y los Estados Unidos trasciende, con mucho, la arena bilateral. Además de propiciar ello un paquete de medidas de buena voluntad y beneficio práctico mutuo para ambos países, en terrenos como los de la seguridad regional, el medio ambiente y cuestiones humanitarias, habría que tener presente que a nivel hemisférico, determinadas acciones —como pudiera ser el abandono de la ley Helms-Burton actuaría como un elemento catalizador en las relaciones de la Isla no sólo con los Estados Unidos, sino con el entorno latinoamericano en su conjunto, e incluso, con Canadá.

La coyuntura internacional actual se define con mucho dinamismo, si bien el telón de fondo que coloca la crisis financiera y económica desde los últimos meses de 2008 hace incierto cualquier pronóstico.

Los Estados Unidos pusieron en marcha el plan propuesto por Obama para remontar y detener los efectos de la crisis, considerándose en fecha bien reciente que se había logrado dejar atrás el peor momento, si bien parecería que ello conlleva más deseos que realidades.<sup>28</sup>

En ese contexto, ha venido advirtiéndose que la inserción de Cuba en la economía mundial ha sido mucho más alentadora que en décadas precedentes. Las relaciones con China y Venezuela, por ejemplo, estimulan la posibilidad de exportar productos no tradicionales y servicios, contribuyendo al sustancial crecimiento del PIB en los últimos años. Pero ante el despliegue de la crisis, el gobierno cubano ha adoptado muy recientemente, como acaba de señalarse, medidas de emergencia que hacen sombrío el panorama socioeconómico inmediato y mediano de la isla.



Desde su campaña electoral, Obama esbozó líneas de política exterior que permanecen hasta la actualidad, si bien la materialización de ellas no es aún palpable. Entre ellas, propuso renovar el liderazgo, así como la credibilidad y la influencia norteamericana sobre el hemisferio occidental.

Al valorar el legado de Bush y su posible continuidad, dejó claro que si hubiese sido de “negligencia hacia nuestros amigos, inefectiva con nuestros adversarios, desinteresada por los problemas que sufre la gente e incapaz de hacer avanzar nuestros intereses en la región”, habría dejado un “vacío” que lo habrían ocupado “demagogos como Hugo Chávez” y sus aliados hemisféricos, así como por otros países de Europa y Asia.<sup>29</sup> Como parte de la “alianza entre las Américas” propugnada en la V Cumbre de las Américas, el fortalecimiento del “liderazgo estadounidense” y, por tanto, del sistema de dominación imperialista instaurado en el hemisferio constituía una prioridad estratégica.

Ante el actual panorama geopolítico en el hemisferio, Obama ha definido su disposición —con un lenguaje que por momentos pareciera apelar a la retórica, la demagogia y el doble estándar— a enfrentar y hasta revertir procesos que sean considerados con demasiado radicalismo para los conceptos e intereses norteamericanos (como iniciativas de los países del ALBA), que puedan desafiar la democracia y la seguridad (al estilo del golpe de Estado en Honduras). Ha señalado su voluntad de encabezar “alianzas modulares y pragmáticas” con los demás gobiernos latinoamericanos y caribeños que él considere “democráticos”.

La retirada del Comando Sur de la base de Manta en Ecuador ha llevado al Pentágono a profundizar y diversificar su presencia en Colombia. Aunque el argumento sigue siendo el narcotráfico y el terrorismo, el objetivo es reposicionar al Comando Sur como eje del control norteamericano en la región. De lo que se trata es de la construcción de un eje militar que permita el control rápido de México hasta la Patagonia, articulando así el Plan Puebla Panamá con el Plan Colombia.<sup>30</sup>

La evolución política inmediata de los Estados Unidos y de Cuba en los próximos tres o cuatro años, por encima de sus enormes diferencias históricas, estructurales y coyunturales, estará caracterizada, en común, por la continuidad con adaptaciones inevitables propiciadas por sus liderazgos políticos, ambos probablemente más pragmáticos que los anteriores.

En el caso norteamericano, el actual presidente intenta redefinir el lugar y papel de la nación en un mundo cambiante, cuyas implicaciones para la geopolítica internacional obligan a prestar mayor atención a los cambios en el hemisferio occidental. La consigna utilizada por Obama desde su campaña, en torno al “cambio”, procuraba reflejar las realidades y las necesidades objetivas que exhiben los Estados Unidos, en su camino hacia la segunda década del siglo XXI.

En Cuba, el nuevo presidente Raúl Castro encarna la sucesión y una transición hacia un escenario ulterior, en el corto plazo, que garantice el traspaso del poder a otras manos, como símbolo de que el liderazgo histórico de la Revolución entrega la antorcha a nuevas y diferentes generaciones. Entre otros retos, están el mantenimiento de la estabilidad, el desarrollo y el perfeccionamiento democrático del país. Presumiblemente, el sistema mantendrá gran parte de sus soportes y marcos estructurales.

La geopolítica hemisférica seguirá estando determinada en los próximos años por el dinamismo de los procesos internos que se desarrollan en los países latinoamericanos, pero, según evidencia la historia, los Estados Unidos seguirán actuando como ese factor (¿extra-regional?) que, de manera recurrente, propicia, estimula, reproduce, con intermitencia, condiciones decisivas para su rearticulación. La gravitación que hoy tiene la política norteamericana en el hemisferio confirma esa tendencia. Los ejemplos no dejan lugar para las dudas. En México, en lo concerniente a la participación en la lucha contra el narcotráfico; en Colombia, en el terreno de la colaboración militar; en Honduras, a través de los intereses y la diplomacias subyacentes ante el golpe de Estado; en los casos de Venezuela y Bolivia, mediante la acción encubierta orientada a la desestabilización. En el caso de Cuba, el mantenimiento del bloqueo no sólo continúa afectando la situación cubana, sino que sigue polarizando y estremeciendo el mapa estratégico del hemisferio.

En el camino hacia los años venideros, no parece que en un corto plazo los procesos principales que se agitan desde la izquierda en América Latina, como Venezuela y Bolivia, se libren de sus dificultades internas ni de los intereses norteamericanos en neutralizarlos ni de complicaciones crecientes, pero tampoco parece que sean reversibles en ese lapso, y quizás ni en uno más largo, aunque esto estará por verse. La huella que quedó en la V Cumbre de las Américas y en la XXXIX Asamblea

General de la OEA, en lo que respecta a la reacción latinoamericana solidaria con la eliminación del bloqueo a Cuba por parte de los Estados Unidos y al retorno de la isla a esa organización interamericana —aunque fuese posible—, difícilmente se borrará en similar plazo. En ese escenario, Cuba está colocada en un marco de relaciones fecundas con los tres liderazgos regionales; México, Brasil y Venezuela.

Es decir, en la perspectiva más inmediata de las relaciones hemisféricas, al calor de lo que acontezca dentro de la sociedad cubana y en la estadounidense —en la que dentro de pocos años se avecinarán, de nuevo, las elecciones presidenciales, el reacomodo en la geopolítica regional será una variable dependiente (hasta cierto punto) de los impactos, tensiones, confrontaciones, desequilibrios, que puedan conllevar las políticas exteriores de los Estados Unidos y de Cuba.

Con todo, y más allá del alcance y viabilidad de las voluntades de personalidades individuales y gubernamentales, habría que recordar, parafraseando al politólogo cubano-americano Jorge I. Domínguez, que la política exterior de un gobierno es tan sólo un elemento de la posición de un Estado en el sistema internacional. Las acciones de otros Estados importan enormemente. De ahí que el lugar de los Estados Unidos y de Cuba en el sistema internacional y en el contexto hemisférico, no pueda ser establecido totalmente por ellos mismos.<sup>31</sup> Están inmersos en un interactivo entramado, donde determinados procesos que tengan lugar fuera de la arena bilateral (como una crisis regional que implique la estabilidad política interna de Venezuela, o un conflicto trascendente con Colombia y/o con los Estados Unidos) no serían meras variables condicionantes, concomitantes o contingentes, sino que se convertirían en factores, inclusive, determinantes de un nuevo escenario de crisis en las relaciones interamericanas.

## NOTAS

1. Véase Egda Ortiz Mármol (2009). “Populismo y democracia en América Latina”, en: *Frónesis* (Revista de Filosofía Jurídica, social y política), Universidad del Zulia, Maracaibo, Vol. 16, No. 1.
2. Andrés Serbin (2008), “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, en: Manuela Mesa (Coordinadora),

- Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional, *Anuario CEIPAZ*, No. 2, (2008-2009), Fundación Cultura de Paz. Editorial Icaria, Madrid, p. 137.
3. Véanse las ponencias: “Los cambios geopolíticos en América Latina y el Caribe y la nueva política de la Administración Obama”, de María Teresa Romero y “Relaciones entre los problemas de seguridad y defensa y los nuevos temas en la relación entre EEUU y América Latina y el Caribe” de Carlos Romero, presentadas en el Foro América Latina y el Caribe frente a la nueva política de la Administración Obama, realizado el 24 de marzo de 2009 en Caracas, bajo el auspicio del SELA, el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, la Universidad Metropolitana y la Universidad Central de Venezuela.
  4. Carlos Alzugaray Treto (2009), en: Lenier González Mederos, “Diálogos para un nuevo tiempo. Entrevista a Carlos Alzugaray”, en: *Espacio Laical* (Suplemento Digital), Arquidiócesis de La Habana, No. 1, Enero, p. 11.
  5. *Ibidem*, p. 13.
  6. Armando Chaguaceda (2009). “Cuba, desafíos para un aniversario”, en: *Espacio Laical* (Suplemento Digital), Arquidiócesis de La Habana, No. 70, Junio 2009, p. 3.
  7. Una presentación panorámica, desde perspectivas y autores diferentes, sobre diversas esferas de la realidad nacional e internacional de Cuba, se encuentra en: *A Contemporary Cuba Reader: Reinventing the Revolution* (Edited by Phil Brenner, Marguerite Rose Jiménez, John Kirk and William Leogrande), Rowman & Littlefield, Lanham, Md, 2007.
  8. No pocas reflexiones y estudios se concentran en tales temas. Véase por ejemplo: Haroldo Dilla (2008), “La dirección y los límites de los cambios”, *Nueva Sociedad*, No. 216, Caracas, julio-agosto 2008; Joao Alexandre Peschanski (2008), “EEUU: Lo viejo disfrazado de nuevo”, *América Latina en Movimiento*, ALAI, No. 438-439, 26 de Noviembre de 2008; Immanuel Wallerstein (2008), “¿Victoria de Obama? ¿De qué alcance?”, *La Jornada*, 8 de Noviembre de 2008; Julia Sweig (2009), *Cuba: What Everyones Needs to Know*, Oxford Univerity Press; Boaventura de Souza Santos (2009), “¿Por qué Cuba se ha vuelto un problema difícil para la izquierda?”, *El Viejo Topo* No. 256, Mayo;

- Emir Sader (2009), “Welcome, Mr. Obama. What About Cuba?”, *La Jornada*, 18 de Abril 2009.
9. Luis Suárez Salazar (1992). “La crisis cubana. Un análisis desde La Habana”, en *Nueva Sociedad*, No. 121, Caracas, septiembre-octubre de 1992, p.165.
  10. *Ibidem*, p. 166.
  11. Véase Mayra Espina Prieto (2008), “Mirar Cuba hoy: cuatro supuestos para la observación y seis problemas-nudos”, en: *Temas*, No. 56, La Habana, octubre-diciembre de 2008.
  12. Véase Rafael Hernández (2008), “El muro del bloqueo: ¿demolición o desmoranamiento?. Cuba versus Estados Unidos y la cuestión de la democracia”, en *Nueva Sociedad*, No. 216, Caracas, julio-agosto de 2008.
  13. Véase Jorge Hernández Martínez (2008), “Los Estados Unidos después de Bush: La política hacia Cuba entre la continuidad y el cambio”, *América Latina en Movimiento*, ALAI, No. 438-439, 26 de Noviembre de 2008.
  14. Marco A. Gandasegui (hijo) (2008), “El presidente Obama”, *Buscando Camino. Camino Alternativo*, Panamá, No. 198, Año VII, 9 al 15 de Noviembre de 2008.
  15. Véase Abraham Lowenthal (2008), “Cómo mejorar la cooperación con las Américas”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, Número 4, Volumen 8, 2008; Peter Hakim (2008), “La agenda latinoamericana del próximo presidente de Estados Unidos”, *Foreign Affairs en Español*, México, Abril-Junio 2008; Jorge I. Domínguez (2007), “Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo”, *Foreign Affairs en Español*, México, Octubre-Diciembre 2007.
  16. Roberto Russell (2006), “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñada, codiciada o perdida?”, en: *Nueva Sociedad*, No. 206, Caracas, 2006, pp. 53-54.

17. Andrés Serbin, Op. Cit., p. 136.
18. Aurelio Alonso (2009), Barack Obama ante un desafío sin precedentes, ponencia presentada al Taller Internacional “Ciudadanía activa para el fortalecimiento democrático en América Latina”, 4 al 7 de Mayo de 2009, Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena de Indias, p. 4.
19. Ibidem, p. 5.
20. Boaventura de Sousa Santos (2005), “¿Por qué Cuba se ha vuelto un problema difícil para la izquierda?”, en *Other News*, de Roberto Sábio, IPS, 6 de abril de 2005.
21. Véase Emilio Duharte Díaz (2008), “Reformas y probables tendencias de desarrollo del sistema político cubano”, en: *Temas*, No. 56, La Habana, octubre-diciembre de 2008.
22. Carlos Alzugaray Treto (2008), Cuba 2008: Vientos de Cambio, Ponencia presentada en Casa de América, Madrid, 19 de Mayo de 2008, p. 6.
23. Ibidem, p. 8.
24. Ibidem, p. 9
25. Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en el Tercer Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones, el 1º de agosto de 2009, “Año del 50 aniversario del triunfo de la Revolución”, en: *Granma*, La Habana, 2 de agosto de 2009.
26. Rafael Hernández (2008), “¿Tendrá Estados Unidos una política latinoamericana (y caribeña) que incluya a Cuba?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, No. 4, Volumen 8, 2008, p. 116.
27. Idem.
28. Véase Joaquín Roy (2008), “El desafío de Obama”, en *El Correo*, 2/6/2008.
29. Luis Suárez Salazar (2009), “La ambivalente política hemisférica de Barack Obama”, en: *América Latina en Movimiento*, ALAI, 16 de Julio de 2009, <http://www.alainet.org/active/31723>.

30. Véase Raúl Zibechi (2009), “El estilo Obama y América Latina”, *La Jornada*, 31 de Julio de 2009.
31. Véase Jorge I. Domínguez (2004), “La política exterior de Cuba y el sistema internacional”, en Joseph Tulchin y Ralph Espoch (Editores), *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2004.

#### RESUMEN

### **Los Estados Unidos, la política hacia Cuba y el entorno hemisférico: Procesos, contextos y perspectivas**

El trabajo examina la situación actual existente en los Estados Unidos y en Cuba, focalizando los principales procesos sociopolíticos que tienen lugar en ambos países y el conflicto bilateral. El análisis pondera los alcances de la continuidad o el cambio y explora las perspectivas de las relaciones mutuas, en el marco de la nueva agenda hemisférica, en un mundo cambiante.

#### ABSTRACT

### **The United States, its Policy toward Cuba and the Hemispheric Environment: Processes, Contexts and Perspectives**

This paper examines the current US-Cuba scenario, focusing on the main social and political processes that are taking place in both countries and the bilateral conflict between them. The article analyses the possibilities of continuation or change and explores the perspectives of mutual relations, within the framework of the new hemispheric agenda, in an ever-changing world.

#### SUMMARIO

### **Os Estados Unidos, a política em relação à Cuba e o entorno hemisférico: processos, contextos e perspectivas**

Este trabalho examina a situação atual dos Estados Unidos e de Cuba, focalizando os principais processos sociopolíticos que têm lugar nos

dois países e o conflito bilateral. A análise pondera os alcances da continuidade ou da mudança e explora as perspectivas das relações mútuas, no marco da nova agenda hemisférica, em um mundo em transformação.





# The New Hemispheric Agenda and the Role of Regional and International Organizations

Anthony C. E. Quinton

In the run-up to the 2009 Summit of the Americas in Port of Spain, Trinidad, there were extraordinary expectations about a “New Hemispheric Agenda.” It was assumed that with a new American administration, under Barack Obama’s thoughtful leadership, there would be a break from the policies of the preceding Iraq-obsessed Bush administration. The perceived neglect of Latin America would now be reversed, and the western hemisphere would regain a central position in American Foreign Policy. It was also assumed that together with this new American engagement the Organization of American States and its subsidiary organs would become the central operational pillars for this new agenda, especially because Senator Obama had placed a high value on multilateralism during the electoral campaign.

However, it was not easy to define what the new agenda would contain and how a hemispheric agenda would relate to Washington's larger global agenda. Nor was it clear that the Obama Administration would turn more actively to the use of multilateral institutions in preference to more traditional bilateral diplomacy or ad hoc coalitions. If one were to probe more deeply the American agenda in the hemisphere throughout the previous two administrations, one would have to ask whether any change in the agenda was really very likely. The new Administration on the White House website describing the Obama foreign policy priorities has only one short paragraph on Latin America entitled: "Restoring American Leadership in Latin America". It explains: "We are committed to a new era of partnership with countries throughout the hemisphere working on key shared challenges of economic growth and equality, our energy and climate futures, and regional and citizen security. We are committed to shaping that future through engagement that is strong, sustained, meaningful and based on mutual respect." There is no indication whether the new partnership would be multilateral or merely a series of bilateral relationships. For the United States' partners the key phrase is "mutual respect", raising the expectation the U.S. would do more listening than hectoring. On the face of it there seemed to be a considerable shift from the priorities of previous administrations. There was no mention of the war on drugs, the struggle against transnational terrorism or the strengthening of democracy and market economies. There was also no mention of any multilateral dimension to this agenda. Nonetheless the contrast with the past was evident if only in the recognition that the future of the United States is inextricably bound to the future of the people of the Americas.

Over the last three administrations beginning in the mid 1990's there has been remarkable consistency in the United States' hemispheric policy. Beginning with the George H. W. Bush Administration the United States had a clearly articulated set of priorities: to promote democracy, encourage market-based economic reform and reduce the production and interdict the transport of illegal drugs from the Andes, Central America and the Caribbean into the United States. This agenda enjoyed broad bipartisan support and achieved considerable success. By the beginning of the 21st century democracy appeared to have been consolidated throughout the region, with the notable excep-

tion of Cuba. Market reforms had taken place, if not root, throughout the continent, and the production of cocaine in the Andes had been dramatically reduced. As a result the hemisphere often appeared to have dropped off the radar screen of most American policy makers, particularly in both the second Clinton and the Bush 43 administrations. Journalists facetiously referred to Latin America as Atlantis, the lost continent. Similarly the OAS seemed no longer to be an engaged and active partner in implementing America's hemispheric agenda.

With 9/11 America's eyes turned away from the larger issues facing its southern neighbors and became fixed upon the threat of transnational terrorism. The Global War on Terrorism (GWOT) was launched, often to the dismay of countries in the hemisphere, who saw a further erosion of American interest in the region. Iraq and Afghanistan took central stage. There was little room for Latin America except to the degree that the region might be harboring terrorists or, in the case of Mexico, allowing its border with the United States to be used as an infiltration route for malefactors into the United States. Homeland security became the order of the day, and America turned inward in its own self-defense. All of this gave to American foreign policy the illusion of a monomaniacal focus on only one thing: America's security.

The underlying reality, however, was far different. Even in Latin America the old agenda was reasserting itself. As the 21<sup>st</sup> century advanced, democracy was seen as increasingly under siege. Constitutions were challenged in Venezuela, Ecuador and Bolivia. Populist rulers were elected and seemed to desire to keep themselves in power indefinitely. Charges of electoral fraud were more frequent in countries as different as Nicaragua and Venezuela. And the traditional, but simplistic, version of democracy based on the alteration of governing between right and left leaning centrist parties seemed under threat. Coincidentally the Washington economic consensus based on liberal market-oriented policies came under attack by the very same governments who seemed to be bent on eroding the democratic process. A change in priorities was called for as was a change of tactics to implement those priorities.

Given the generalities in which the Obama Administration couched its Latin American goals, it was probably something of a surprise for the President in Port of Spain, and Secretary of State Hillary Clinton

at the OAS Council meeting in Honduras, to discover that the subject uppermost on hemispheric minds was not democracy and free market economic policies but rather Cuba and its reintegration into the OAS. It was clear that Latin America had one agenda and the United States another. In fact, to some extent that has always been the case, although policy makers in Washington have continued to postulate a fundamental congruence, if not identity, of interests.

It is perhaps well to remember that a hegemonic power, such as the United States, has an extraordinarily complex and diverse set of foreign policy objectives. No region of the world has absolute priority, and no one set of institutional arrangements can be used to advance its foreign policy agenda. Think for a moment of the subjects which any President, whether Republican or Democrat, must confront in the world today: energy security, terrorism, narcotics, global warming and the environment, democracy and human rights, non-proliferation, free trade and open markets, migration, and the overall impact of globalization. To some degree all of these issues, with the possible exception of non-proliferation, impact the U.S. relationship with Latin America, although the degree of impact varies enormously from country to country. Many issues must be handled bilaterally; some can be dealt with through the organizational structures of the OAS and its subsidiary agencies; others will require ad hoc coalitions of the willing or the interested. Some will have to be tackled simultaneously on both a bilateral and a multilateral basis.

Let us take the issues one by one to determine the extent to which the items on America's global agenda have a hemispheric dimension and present possibilities for regional and international organizations to contribute to the solution.

Energy Security: While America's eyes have been fixed on the Middle East and our relations with the oil rich countries of the Persian Gulf, in reality America's energy security depends to an extraordinary extent on three countries in the hemisphere, Canada, Mexico and Venezuela. Other countries in the Caribbean basin could also over time become important components of a long-term energy security strategy, including Cuba, whose offshore resources may be of considerable size and importance. However, protection of these energy relationships is largely a bilateral matter. The only multilateral organization with

significant involvement in the energy field, OPEC, is not a primary supplier of hydrocarbons to the U.S. market. There is no hemispheric energy policy, nor is one likely to appear in the near future. That being the case, U.S. energy policies will be advanced in a process of bilateral negotiation.

The two most visible global concerns of the United States: terrorism and narcotics have also been on the hemispheric agenda for some time. Both are structurally integrated into the multilateral agenda through the InterAmerican Drug Abuse Control Commission (CICAD) and the InterAmerican Committee Against Terrorism (CICTE). Both play important roles in coordinating the exchange of information and in implementing other multilateral initiatives. However, from the perspective of Washington neither CICAD nor CICTE are the central elements of the U.S. strategy. With respect to narcotics it is all too evident that the United States sees these issues as predominantly bilateral, as evidenced by Plan Colombia and the Merida initiative, the two principal vehicles for the deployment of counter-narcotics resources to the region. In addition, there are small bilateral narcotics control programs with virtually every hemispheric country designed either to impede the transport of drugs from the Andes to the United States or to deal directly with the production of the raw materials (coca and marijuana) and their refinement into finished and consumable narcotics. Interestingly enough, at the most recent CICAD meeting the hemispheric partners of the United States insisted on focusing on the demand side of the narcotics problem. While the United States has historically acknowledged that demand is an important subject, demand reduction in the United States has always taken second place to production reduction efforts, with the result that there has continued to be a certain tension between the United States and its southern neighbors on what should be the priority.

Similarly with the terrorism agenda. While CICTE is a useful coordination vehicle for counter-terrorism policies and information, it is not at the center of action, which is driven by the United States' own policies and resource transfers. At the end of the day the real coordination takes place on a bilateral level, between the security and intelligence services of the United States and its Latin American partners. Counter-terrorism is, of course, a critical dimension of U.S.-

Mexican (and U.S.-Canadian) relations since one of the principal foci of American homeland security and domestic counter-terrorism efforts has been at our northern and southern borders.

There is one area where the multilateralization of the hemispheric agenda is more obvious and that is in the case of the promotion of democracy. The United States has consistently turned to the OAS in support of its efforts to promote democracy. During the Cold War the OAS was a vehicle for thwarting the introduction of non-democratic, Marxist influences in the region, notably in the efforts to isolate Cuba and prevent the revolutionary contagion which it was assumed Cuba was propagating. However, in more recent years with the emergence of populist governments the hemispheric democratic strategy of the United States has been bedeviled by definitional issues. Are free multi-party elections sufficient determinants of the legitimacy of a particular set of democratic leaders. This ambiguity has become most apparent in the ineffectual OAS efforts to restore the democratically elected president of Honduras who was overthrown in a bloodless military coup this past summer. Because the democracy agenda touches directly on the extremely sensitive area of domestic sovereignty, the United States has consistently wanted the support of its hemispheric partners in advancing the agenda, in order to avoid the sense of Big Brother imposing its political vision unilaterally on its smaller and less powerful neighbors to the south.

While democracy promotion, however, defined, will almost certainly remain a regional/multilateral agenda item, other items on the hemispheric agenda, particularly trade and development will have multiple dimensions: bilateral, regional and global. There already exist global institutions to handle both trade —the World Trade Organization— and development, the United Nations Development Program, the World Bank, etc. On the development front the Inter-American Development Bank has an important role to play in channeling resources to the hemisphere. And, of course the United States will continue to maintain bilateral programs with hemispheric countries either through USAID or the Millennium Challenge Corporation. Some of the bilateral aid programs also overlap with other elements of America' agenda, notably democracy, political reform, and narcotics (where alternative development has a key role to play).

Trade will also have multilateral regional and bilateral dimensions. The Obama Administration has on its agenda pending bilateral free trade agreements with both Colombia and Panama. These agreements, however, face strong opposition from some of Obama's own constituencies in the labor, human rights and environmental communities and it remains to be seen whether there is sufficient political support to push this agenda. The North American Free Trade Agreement (NAFTA), the grandfather of regional free trade agreements, also has important bilateral dimensions as can be seen from the recent discussions in Guadalajara between the Mexican and American presidents about implementation of the trucking and other provisions of NAFTA.

While the bilateral trade agenda has advanced fairly successfully from an American point of view, it has not been successful multilaterally. The Clinton and Bush administrations had both hoped to move towards a Free Trade Area of the Americas, but negotiations to achieve the FTAA have stalled, as similar negotiations have stalled on the global level in the WTO Doha Round, in part because of differences between the agendas of the developed and developing countries and emerging powers such as India and Brazil. In fact, Brazil has become one of the major obstacles to a successful multilateral negotiations both regional and global, because of differences with the developed countries, notably the United States, over agricultural policies. As a result, Washington's trade strategy has been to aggregate as many bilateral or sub-regional agreements as possible, beginning with NAFTA and proceeding to CAFTA and the bilateral agreements with Chile, Peru, Colombia and Panama. Through these agreements the United States has successfully broadened its market access to the hemisphere substantially over the last three administrations. A continuation of this bilateral effort is likely.

While the focus of the hemisphere's attention is often on the Organization of American States, it is important to recognize that from the United States' point of view many of the principal items on its agenda can only be handled in the United Nations, primarily through the Security Council. In this context Latin America will have to stand up and be counted, since there are always two Latin American or Caribbean countries on the Council (currently Mexico and Costa Rica). Because they are elected by the regional grouping, they are expected to represent not only their own governments' policies and priorities

but those of the region, there is certain to be interaction between the United States and these hemispheric representatives. There is often congruence between the hemispheric and the North American position, but this can not be taken for granted in Washington as Latin American opposition to the Iraq war made clear a decade ago.

Looking to the future, a question remains about the extent to which there is a new hemispheric agenda and the extent to which that agenda can be managed through regional or international organizations. It is fair to say that in most respects there is continuity in the hemispheric agenda, at least as seen from the perspective of the United States. If there is a new agenda it revolves around definitional questions relating to democracy and development. Here there are profound and growing differences between Washington's perspective and that of many of its neighbors to the south. Populist governments are here to stay, and their rejection of the traditional elite politics of the region is not likely to change. On the development front, the assumptions underlying the Washington Consensus are increasingly challenged particularly in the context of the global economic crisis. It is no longer evident to the countries to the south that free markets, free trade, deregulation and fiscal austerity are the paths to growth or to the solution of the deep-seated social inequalities which characterize virtually every country in the region.

If there is a new a hemispheric agenda it is likely to be one that is generated in the hemisphere itself. Washington's agenda is clear and is largely unchanged. While the Obama Administration's style may and probably will be different from Bush's, becoming more open and collaborative, the issues about which the United States is concerned are likely to remain constant. However, the issues on the agendas of many of the U.S.'s neighbors are rapidly evolving.

They seek more inclusive hemispheric organizations (*vide* the issue of Cuba) and a greater focus on the pervasive social and economic distortions and inequalities that have undermined traditional democratic structures, and fueled distortions in individual societies. For the regional multilateral institutions, these changes will pose great challenges as they will find themselves caught between the traditional U.S. agenda, which focuses on drugs, democracy, human rights, and free trade, and the growing emphasis Latin American governments and societies place social inequalities and economic inequities. But



the tension is not only between the United States and the other countries in the hemisphere. Increasingly within sub-regional institutions we are likely to see tensions between and among different countries, pitting the populist regimes against more orthodox and conservative governments, with several of the key players, such as Brazil, Mexico and Chile caught in between. While much of the agenda will have to be addressed in bilateral terms, regional and international organizations will have a role to play. As the hemispheric agenda evolves, multilateral institutions may be required to broker an increasingly diverse set of issues in an effort which will have to be designed both to advance the old agenda and take into account the new. However, if the regional organizations fail to play this intermediary role effectively, the issues on the hemispheric agenda will again be forced into bilateral channels. The resulting fragmentation and erosion of hemispheric solidarity and cooperation would be a serious loss and one which all the countries of the region have good reason to try to avoid.

#### ABSTRACT

### **The New Hemispheric Agenda and the Role of Regional and International Organizations**

If there is a new a hemispheric agenda, it is likely to be one that is generated in the hemisphere itself. Washington's agenda remains largely unchanged under President Obama: drugs, democracy, human rights, and free trade. However, the agendas of many Latin American governments and societies place social and economic inequity, and inclusive hemispheric organizations, at the forefront. The contrasting agendas pose great challenges for these organizations.

#### RESUMEN

### **La nueva agenda hemisférica y el rol de las organizaciones regionales e internacionales**

Si en efecto hay una nueva agenda hemisférica, es probable que esa agenda se genere en el hemisferio mismo. Durante la presidencia de Obama, la agenda de Washington sigue siendo básicamente la misma:

estupefacientes, democracia, derechos humanos y libre comercio. Sin embargo, las agendas de muchos gobiernos y sociedades de América Latina le asignan atención prioritaria a la desigualdad social y económica, y a la búsqueda de organizaciones hemisféricas más inclusivas. Tal contraste en las agendas representa un enorme desafío para estas organizaciones.

#### SUMMARIO

### **A nova agenda hemisférica e o papel das organizações regionais e internacionais**

Se existe, efetivamente, uma nova agenda hemisférica, é provável que essa agenda tenha sua gênese no próprio hemisfério. Durante a presidência de Obama, a agenda de Washington continua sendo basicamente a mesma: narcotráfico, democracia, direitos humanos e livre comércio. Porém, as agendas de muitos governos e sociedades da América Latina priorizam a atenção para a questão da desigualdade social e econômica, e para a busca de organizações hemisféricas mais inclusivas. Tal contraste nas agendas representa um enorme desafio para estas organizações.



# Sim, ele pode. Barack Obama e o restabelecimento das relações com Cuba

Carlos Eduardo Lins da Silva

A eleição de Barack Obama para a Presidência dos EUA despertou em todo o mundo um conjunto de expectativas do qual ele seguramente não pode dar conta pela simples razão de ser humano, não divindade.

Entre as muitas esperanças que se tem de sua administração, uma – no entanto – não é de muito difícil realização e ela teria importantíssimo papel simbólico para o hemisfério ocidental: o restabelecimento de relações regulares entre Washington e Havana e o consequente fim do embargo comercial estabelecido em 1962 durante a crise dos mísseis.

Ainda assim, passados sete meses de sua administração, os sinais de que isso irá acontecer no curto ou médio prazos ainda não eram claros. Ou

por excesso de outras prioridades ou por cálculo de que as condições políticas ainda precisam ser amadurecidas, o fato é que Obama não demonstra estar pronto para o passo que quase toda a comunidade latino-americana espera.

Ou, como disse o presidente cubano Raúl Castro às vésperas da posse do novo presidente americano, “as esperanças são excessivas porque embora ele [Obama] possa ser um homem honesto, e eu acho que ele o é, e um homem sincero, e eu acho que ele o é, um homem não pode mudar o destino de uma nação, muito menos os EUA.”<sup>1</sup>

De fato, os primeiros meses do governo Obama mostram como a máquina burocrática se mexe com vagar, aparentemente de modo especial no Departamento de Estado. O poder da inércia nunca pode ser suficientemente estimado. Hábitos antigos são difíceis de deixar, como se sabe.

Por exemplo, apesar de todo o espírito de abertura que Obama representa, em abril o compositor e músico cubano Silvio Rodríguez teve negado seu pedido de visto de entrada nos EUA, onde se apresentaria nas comemorações do nonagésimo aniversário do mito da “folk music” americana Pete Seeger.<sup>2</sup> Ato típico do auge da Guerra Fria: negar entrada a um artista de renome mundial que não representa nenhuma ameaça à segurança de ninguém, muito menos dos EUA, pelo simples fato de que suas ideias políticas podem não estar de acordo com as prevalentes naquele país.

E a subsidiária americana da companhia holandesa Phillips foi multada em US\$ 128 mil por um escritório do governo dos EUA (Office of Foreign Assets Control) em julho por ter vendido equipamento médico produzido pela subsidiária brasileira da empresa para Cuba.<sup>3</sup> Outra medida completamente em desacordo com o espírito de abertura, disposição para o diálogo, que a eleição de Barack Obama supostamente representou para o mundo todo.

É verdade que Obama cumpriu rapidamente (no dia 13 de abril) duas promessas de campanha muito específicas: unilateralmente permitir viagens de cubano-americanos dos EUA para Cuba (antes, cada pessoa só podia ir a Cuba uma vez a cada três anos) e liberar a quantia de dinheiro que eles poderiam remeter para seus familiares lá (mas

foram mantidas as restrições de viagem e remessa de dinheiro para não cubano-americanos). Além disso, no mesmo dia também anunciou a suspensão da proibição que vigorava para empresas americanas de telecomunicação operarem em Cuba.

Essa terceira decisão pode ser considerada como uma jogada política esperta, mas perigosa. Ao anunciá-la e deixar claro que entre seus objetivos está contribuir para abrir a sociedade cubana aos meios de comunicação americanos e internacionais (internet, TV paga e aberta, rádio) a fim de acelerar o processo de liberalização política interna, o governo americano abre a possibilidade de ser acusado pelo cubano de tentar interferir em seus negócios internos e, como resultado, de atrapalhar o restabelecimento pleno das relações bilaterais.

Também é fato que os EUA acabaram concordando com os demais países do continente que, reunidos na assembléia geral da Organização dos Estados Americanos no dia 3 de junho em San Pedro Sula (Honduras), eliminaram sem exigir nenhum tipo de contrapartida de Havana a decisão que a entidade tomara em 1962 de suspender Cuba da organização.

“A Guerra Fria acabou hoje aqui”, declarou, eufórico, o então presidente de Honduras, Manuel Zelaya<sup>4</sup>, que seria deposto poucas semanas depois (o que ironicamente levou a OEA a suspender Honduras dos seus quadros). Pode ser que a adesão americana à unânime decisão tenha ocorrido menos por intenção e mais por acaso.

Ainda não estão totalmente esclarecidas as condições em que a delegação americana, que durante dias tentara convencer as demais a impor condições a Cuba ou ressaltar explicitamente os termos da Carta Democrática da OEA para que a decisão fosse tomada, cedeu, depois de a secretária de Estado, Hillary Clinton, deixar San Pedro Sula para compromisso em outro país. Quando ela saiu, a situação era de impasse porque os EUA exigiam que algum tipo de menção à necessidade de Havana cumprir as cláusulas da Carta Democrática da OEA fosse feita na resolução final. Depois, possivelmente em função do papel mediador do Brasil e à falta de sua líder no local, chegou-se ao consenso.

Embora a comunidade empresarial tenha saudado a decisão de liberar viagens, remessa de divisas e atuação de empresas de comunicação

com aplausos, a oposição conservadora nos EUA não deixou de protestar, inclusive contra a decisão da OEA, numa demonstração de que a abertura total e o fim do embargo seguramente enfrentarão resistência política.

Ao anunciar esses três passos, a Casa Branca deixou claro que eles eram os únicos que daria sem “pré-condições” e que, a partir dali, Havana teria de se manifestar. Obama recebeu sinais de disposição para o diálogo da parte do regime cubano, que lhe foram relatadas pelo grupo de congressistas negros que visitou Havana em abril e se reuniu com todos os líderes importantes do país, inclusive o próprio Fidel Castro.

Em junho, numa demonstração de que esses sinais eram corretos, Havana anunciou que concordava em retomar negociações com Washington sobre temas de imigração e ampliar a pauta dessas conversas para incluir combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas e restabelecimento de serviços de correio entre os dois países.

O processo de reaproximação esfriou um pouco depois do golpe que depôs o presidente de Honduras, Manuel Zelaya, aliado político do presidente venezuelano Hugo Chávez e do grupo de governos mais à esquerda do subcontinente. Embora a OEA tenha suspenso Honduras da entidade e Washington tenha condenado o golpe e defendido a volta de Zelaya ao poder, Chávez e seus companheiros acham que o governo Obama não tem feito tudo que estaria ao seu alcance para impedir a consolidação dos golpistas no poder e tacitamente estaria aceitando a mudança de regime, o que constituiria uma contradição com a exigência para que Havana faça reformas democráticas para que se chegue ao levantamento do embargo e restabelecimento de relações.

O episódio de Honduras demonstra também que as forças políticas nos EUA que se opõem ao regime cubano têm mais poder de manobra do que poderiam julgar os mais otimistas. Insatisfeitos com as demonstrações de apoio de Obama a Zelaya, eles conseguiram barrar por meses (pelo menos até meados de setembro) a confirmação do nome do novo subsecretário de Estado para assuntos do hemisfério ocidental, Arturo Valenzuela, o que constitui um sério constrangimento político para o presidente que, na prática, o impede de efetivar uma política própria para a região durante quase todo o seu primeiro ano de mandato. Se o

golpe em Honduras foi capaz de gerar retaliação desse nível, imagine-se o que o levantamento do embargo a Cuba poderá criar.

É preciso levar em conta também que a Lei Helms-Burton, de 1996, obriga o Executivo a consultar o Congresso caso deseje revogar o embargo de 1962. Todos os governos desde o de Clinton têm aplicado “waivers” aos aspectos mais duros da célebre lei, que é rechaçada pela comunidade internacional por prever punições a empresas e cidadãos de outras nacionalidades que não a americana por supostos delitos cometidos também fora da jurisdição legal dos EUA. No entanto, a lei permanece em vigor. Embora o Partido Democrata, do presidente Obama, tenha maioria nas duas Casas do Congresso, é sempre complicado obter aprovação do Legislativo para temas polêmicos, como este certamente é.

O grau de dificuldades que Obama pode enfrentar nesse assunto pode ainda ser medido pelo fato de que o jornal “The New York Times”, em geral considerado um porta-voz do liberalismo nos EUA, publicou em 4 de junho editorial sobre o tema, no qual alertava o presidente para não fazer concessões demasiadas ao regime de Havana sem exigir contrapartidas.<sup>5</sup>

Esses elementos mostram como ainda é politicamente arriscado para um presidente americano em início de mandato fazer as pazes com um país considerado ainda pela maioria da população como inimigo nacional “a troca de nada”, como alerta Javier Corrales, do David Rockefeller Center for Latin American Studies.<sup>6</sup>

A comunidade cubano-americana nos EUA não é numericamente muito expressiva (cerca de 1,2 milhão de pessoas, quase inteiramente concentradas nos Estados da Flórida e Nova Jersey, segundo os mais recentes dados do Censo), mas ainda é politicamente importante, com diversos representantes na Câmara, quase todos muito conservadores e com grande poder de retórica. O simbolismo do “perigo comunista” a 90 milhas do território americano ainda é significativo.

Por outro lado, no entanto, pesquisas de opinião pública mostram que na população em geral e na comunidade cubano-americana especificamente a resistência ao fim do embargo é cada vez menor, o que daria a Obama o espaço de opinião pública de que necessita para

ousar mais. A monolítica oposição dos cubanos que deixaram seu país quando Castro tomou o poder arrefeceu consideravelmente entre as novas gerações.

Para elas, Fidel Castro é pouco mais do que um personagem histórico, sem significado concreto. O que mais lhes importa atualmente são preocupações econômicas. E as perspectiva de negócios proporcionada pelo fim do embargo e pelo restabelecimento de relações com Cuba lhes fala muito mais alto do que motivações ideológicas.

Mesmo os mais velhos também veem, por razões pessoais, menos motivos para continuar se opondo ao fim do embargo e ao restabelecimento de relações normais entre Washington e Havana. Muitos estão aposentados ou à beira da aposentadoria e gostariam de ser capazes de receber seus cheques do seguro social em alguma praia de Cuba, onde a vida é mais barata e onde poderiam se reconciliar com a pátria que deixaram há meio século.

O instituto de pesquisas Bendixen & Associates divulgou em abril estudo feito entre cubano-americanos, segundo o qual dois terços deles aprovaram as medidas que Obama anunciara sobre viagens e remessa de dinheiro para Cuba. Apenas 20% dos entrevistados disseram ter uma opinião negativa sobre Obama por causa dessas medidas.<sup>7</sup> E outra pesquisa, da FIU-Brookings, mostra que 55% dos cubano-americanos apoiam a suspensão do embargo em vigor desde 1962.<sup>8</sup> São números animadores para o presidente, já que seu oponente na eleição de 2008, o senador John McCain, teve 65% dos votos cubano-americanos na Flórida.

Por mais que seja importante para Obama o que acontece na vida política de seu país em relação ao que ele vier a decidir sobre Cuba, ele tem plena consciência também de que seu comportamento em relação a esse assunto tem repercussões enormes em todo o hemisfério. As Américas podem não estar no topo de suas prioridades externas, mas é claro que a geografia o obriga a ser cuidadoso com elas. O embargo a Cuba é quase unanimemente rechaçado no continente. Enquanto o mantiver, Obama terá uma espécie de nuvem em torno dele aos olhos de seus vizinhos, por maior que sejam o seu carisma pessoal e a boa vontade que existe em relação a ele.



Além de Honduras, outro problema está complicando as relações hemisféricas: a anunciada utilização pelos EUA de até sete bases militares em território colombiano, que foi vista com grande e indisfarçável insatisfação pelos governos da Venezuela, Equador e Brasil, pelo menos. Com esses dois agravantes em seu diálogo com a América Latina, manter a questão de Cuba como outro ponto de discórdia pode soar estridentemente ilógico aos ouvidos de Obama. Afinal, se Cuba não constitui objetivamente nenhuma ameaça à segurança nacional dos EUA, se a opinião pública americana e a comunidade cubano-americana o apoiam em seu esforço de abertura, assim como a comunidade empresarial, por que manter esse passivo na relação com o restante do continente?

Da mesma forma como talvez se exagere um pouco o quanto e quão rapidamente Obama poderá modificar as relações de seu país com Cuba, também há uma tendência generalizada de superestimar o papel que o Brasil pode desempenhar nesse processo. Sem dúvida, como maior país da América Latina, todas as iniciativas brasileiras no hemisfério são sempre relevantes. Além disso, o presidente Obama não deixa margem a dúvidas de que Brasília e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva são seus interlocutores prioritários no subcontinente.

Em fóruns continentais ou subcontinentais, o Brasil continuará a desempenhar seu tradicional papel de agente moderador das relações multilaterais quando o tema de Cuba (ou qualquer outro) puder ser fator de tensão. Às vésperas da Cúpula das Américas em Trinidad Tobago e durante esse encontro em abril, diplomatas brasileiros e o próprio presidente Lula se esforçaram para impedir que o presidente Obama fosse colocado em situação de qualquer constrangimento pela ação de outros países e líderes que desejassem confrontá-lo de modo mais ostensivo para cobrar decisões rápidas e radicais em relação a Cuba.

Similarmente, durante a assembléia geral da OEA em San Pedro Sula, a delegação brasileira trabalhou incessantemente para uma solução de compromisso que permitisse votação unânime quanto à revogação da suspensão que a entidade impusera a Cuba em 1962. Nos dois casos, não era do interesse nem de Havana nem de Washington que os ânimos se acirrassem, ambos confiaram na intermediação brasileira com os atores mais exaltados e a ação do Brasil foi bem sucedida.

Evidentemente o desempenho do próprio presidente Obama durante a cúpula em Trinidad Tobago, com sua ostensiva disposição para o diálogo franco e aberto com todos os interlocutores também foi decisivo para que se criasse um ambiente de otimismo e boa vontade que se estendeu à assembléia geral da OEA em Honduras e contribuiu para a solução de consenso para a questão cubana a que se chegou. No entanto, como se viu subsequentemente, ainda há muitas dificuldades a serem vencidas.

A fluidez do diálogo de Lula tanto com Raúl Castro quanto com Barack Obama é inegável e isso, sem dúvida, o credencia para a condição de eventual intermediário entre Havana e Washington. No entanto, o mais provável é que não haja necessidade de nenhuma intermediação entre EUA e Cuba neste momento da história de sua relação bilateral. O Brasil continuará, sempre que necessário, a ser instrumental para aparar arestas nesse relacionamento o qual, no entanto, dá sinais de já estar suficientemente maduro para seguir por conta própria, em ritmo que será ditado a apenas e tão somente pela avaliação de cada um dos dois governos sobre o grau de resistência interna que enfrentará a cada passo que resolva dar na direção do restabelecimento total.

## NOTAS

1. Booth, William (2009). “In Cuba, Pinning Hopes on Obama”. *The Washington Post*, 7 de janeiro de 2009.
2. Vicent, Mauricio (2009). “EEUU niega la entrada al músico cubano Silvio Rodríguez”. *El País*, 5 de maio de 2009.
3. *Caribbean Newt News* (2009). “Us fines Dutch company for dealing with Cuba”, 10 de Julio de 2009.
4. Sheridan, Mary Beth (2009). “Organization of American States Lifts Cuba’s Suspension”. *The Washington Post*, 4 de junho de 2009.
5. *The New York Times* (2009). “Mr. Obama, Cuba and the OAS”. *The New York Times*. 4 de junho de 2009.

6. Bosoer, Fabián (2009). “Cuba representa para Obama lo que el canal de Panamá fue para Carter”. *Americas Quarterly*, 12 de abril de 2009.
7. Cave, Damien (2009). “U.S. overtures find support among Cuban-Americans”. *The New York Times*, 21 de abril de 2009.
8. Berkman, Heather (2009). “Don’t Expect big changes soon on US Cuba Policy”. *Foreign Policy*, 17 de abril de 2009.

#### SUMMARIO

### **Sim, ele pode. Barack Obama e o restabelecimento das relações com Cuba**

Barack Obama foi eleito com a expectativa de praticamente todo o mundo de que seria capaz de realizar grandes transformações na política externa de seu país. Muitas dessas missões são quase impossíveis. Mas uma delas, apesar de relativamente simples, a de reatar relações integrais entre os EUA e Cuba, ainda não se realizou, onze meses após sua posse. O custo em política interna de uma iniciativa mais ousada de Obama nessa direção existe, já que a oposição conservadora de origem latino-americana no Congresso americano ainda é forte o suficiente para, por exemplo, manter barrada a indicação do novo subsecretário de Estado para o hemisfério até novembro de 2009 pelo menos. Mas o apoio ao restabelecimento de relações normais com Cuba é grande, inclusive na comunidade cubano-americana, como mostram diversas pesquisas de opinião pública.

#### RESUMEN

### **Sí, él puede. Barack Obama y el restablecimiento de las relaciones con Cuba**

Barack Obama fue elegido presidente con la expectativa de prácticamente todo el mundo de que sería capaz de realizar grandes transformaciones en la política externa de su país. Muchas de esas misiones son casi imposibles. Pero una de ellas, que es la de reanudar relaciones integrales entre los Estados Unidos y Cuba, pese a ser relativamente

simple, todavía no se concretó pasados ya once meses desde su asunción. Una iniciativa más osada de Obama en esa dirección tendría un costo político en el ámbito interno, ya que la oposición conservadora de origen latinoamericano en el Congreso sigue siendo lo suficientemente fuerte como para, por ejemplo, mantener el veto a la indicación del nuevo subsecretario de Estado para el hemisferio hasta, por lo menos, noviembre de 2009. Pero el apoyo al restablecimiento de relaciones normales con Cuba es grande, incluso dentro de la comunidad cubano-americana, como lo demuestran diversas encuestas de opinión pública.

#### ABSTRACT

#### **Yes, He Can. Barack Obama and the Normalization of US-Cuba Relations**

Barack Obama was elected president amid expectations almost all over the world that he would be able to implement significant transformations in his country's foreign policy. Many of these missions are virtually impossible. But one of them, which consists in the normalization of US-Cuba comprehensive relations, in spite of its relative simplicity, has yet to be achieved even eleven months after his inauguration. A bolder initiative in this direction by Obama would have a political cost in the domestic arena, since the conservative opposition of Latin American origin in Congress is still strong enough, for example, to maintain a veto on the instructions of the new Under-Secretary of State for the hemisphere until, at least, November 2009. However, according to many public opinion polls, there is strong support to the normalization of US-Cuba relations, even within the Cuban-American community.



# New Leadership and U.S.-Cuba Relations within the Framework of the Hemispheric Agenda

Lawrence B. Wilkerson

I want to thank all those who made this gathering possible—thanks to CRIES, to IEEI-UNESP, to Dr. Marco Aurelio Garcia, and to Dr. Phil Brenner. I'm honored to be amongst you.

While others authors in this volume are considering many facets of the hemispheric agenda, I will focus more narrowly on Cuba. But I will place Cuba within the wider framework of Latin America and, for that matter, the western hemisphere's agenda. My simple version of "The Hemispheric Agenda" has three parts.

First, peace. Second, self-determination. And third, prosperity—for the many and not, as in the past 150 years or more, for only the few.

If there is one central feature of the success of both a brilliant leader such as Luis Inácio Lula da Silva and a bombastic and arrogant one such as Hugo Chávez, it is their recognition that the underlying problem of Latin America is the maldistribution of wealth. Lula strives brilliantly and successfully to bring remedies to this problem; Chávez plunges ahead with petro-dollars trying to purchase a *caudillo*-ship. Lula will be feted by Brazilians and assigned to their history books; Chávez, eventually, will be tossed out by Venezuelans and assigned to the dustbin. But both men realize Latin America's most important problem.

So, the foundation of the hemispheric agenda for my country, the United States—an agenda of peace, self-determination, and prosperity for all the peoples of our hemisphere—is perhaps best encapsulated in the words of one of our former presidents, John F. Kennedy. The words he spoke were about Cuba, but they have almost universal applicability in Latin America.

These words that Kennedy spoke were from his discussions with Jean Daniel, one of Kennedy's chosen envoys to Cuba's President Fidel Castro in 1963. Both leaders sought better relations between their two countries after the harrowing experience of the Cuban Missile Crisis in October 1962. Both leaders knew, as did their third partner in the process, Nikita Khrushchev in Moscow, that they had come close to exterminating the human race in October and that such an event must not occur again. So all three men were working toward a more peaceful world. Kennedy was telling Daniel what he should say to Castro on his behalf. Kennedy said:

"I believe that there is no country in the world, including all the African regions, including any and all of the countries under colonial domination, where economic colonization, humiliation and exploitation were worse than in Cuba, in part owing to my country's policies during the Batista regime....I approved the proclamation which Fidel Castro made in the Sierra Maestra, when he justifiably called for justice and especially yearned to rid Cuba of corruption. I will go even further: to some extent it is as though Batista was the incarnation of a number of sins on the part of the United States. Now we shall have to pay for those sins. In the matter of the Batista regime, I am in agreement with the first Cuban revolutionaries. That is perfectly clear."

A stunning admission by a courageous president.

Without such an acknowledgement by *el coloso del norte*, however, no foundation for such an agenda as I propose can be built. “Now we shall have to pay for those sins.” That is really what the foundation is all about—a new start, a start based on an admission of guilt, a profession of regret, and a new trust.

The essential ingredients are already taking shape.

The United States and Cuba already cooperate with a reasonable degree of trust “on the ground,” so to speak, in immigration policy, in counternarcotics operations and, to a certain extent, in our combined counterterrorism efforts. We also cooperate superbly in maintaining, policing, and supporting the facilities at Guantánamo Bay. In the routine talks held there between our two countries’ professional soldiers, it has been suggested that in patrolling the fence around GITMO there be no “long arms” (no semi-automatic rifles). Instead, each party should carry short arms (pistols) and those arms would be holstered. This may seem a small matter—and it is—but it bespeaks the possibilities if trust and professionalism are the watchwords.

We must go further, much further.

Cuba, for example, has so much to offer in key areas such as the delivery of healthcare to impoverished areas and peoples. In this realm, Cuba has perhaps the most accomplished professionals in the world. For example, the performance of its Contingency Brigade in Pakistan after the devastating earthquakes there in 2005, was courageous, efficient, and effective. And from the *barrios* of Venezuela to the hovels of sub-Saharan Africa, Cuban doctors and medical personnel are bringing professional healthcare where it has never existed before.

Cuba’s training and education programs for disaster preparedness as well as its actual performance during disasters such as hurricanes, and its recovery and clean-up procedures, are some of the best in the world. To cooperate and share in such matters would greatly benefit the citizens of Florida, Alabama, Mississippi, Louisiana, and Texas, as well as the people of Cuba. For example, it is a matter of record that the U.S. cities of Galveston and New Orleans have already begun to liaison with Cuba to share such expertise.

Cuba may have substantial oil and gas deposits on its continental shelf. The best technology for recovering that oil and gas, and doing so in an environmentally sound way, is in the West, particularly the United States. Here is another area where cooperation would aid both countries.

There are eleven million people in Cuba, people whose homes and crops have been ravaged by three hurricanes in just the last year. The closest substantive help is 90 miles away in Florida. The closest trade partner, in most respects, is that same 90 miles away.

Agricultural products are cheaper if the distance shipped is short. Cuba should be able to buy, with normal purchasing and transport procedures, any food that it needs and that U.S. producers are able to sell. This goes for reconstruction and building materials as well, needed to rebuild about one-third of Cuba's dwellings and small commercial buildings. It is a human right to have enough food to eat, decent medical care, and some sort of home to live in. To deprive the Cubans of these essential elements in the name of some bankrupt Cold War policy is a violation of these human rights.

Tough issues, too, need to be approached and dealt with. Guantánamo Bay, for example, needs to be returned to Cuba. A mutually acceptable method and time frame must be worked out and executed.

There is so much else that such a growing, cooperative, trust-building momentum between the United States and Cuba will accomplish. In fact, in my view, it is the door to a new U.S. policy toward all of Latin America.

The United States has not had a real, comprehensive policy since President Franklin Roosevelt's Good Neighbor policy. President Kennedy's Alliance For Progress hardly got off the ground before he was assassinated in Dallas. For more than 45 years, the United States has had *ad hoc* policies. To use a U.S. idiom, it has "played it by ear" with respect to Latin America (that is, without written musical notes or a plan)—and it has not played it very well.

A new relationship with Cuba will set the stage for a new relationship with all of Latin America—indeed, with the entire hemisphere, as for



example Ottawa believes that Washington's Cuba policy is insane, just as Buenos Aires does.

More normal relations between Cuba and the United States will open the door to new and better relations with what is increasingly becoming one of the most dynamic regions in the world, from São Paulo to Santiago, from Buenos Aires to Mexico City.

There are, of course, serious obstacles in the United States to initiating and developing this new foreign policy.

With respect to Cuba, there is the now half-century-old Cuban-American obstacle, i.e., those Cuban-Americans who for whatever reason cannot see the log in their own eye for seeing the mote in Cuba's eye. These people stand in stark opposition to positive policy. What they advocate as policy is utterly bankrupt, but that reality does not seem to trouble them. Though they are growing increasingly desperate as the tide shifts inevitably against them, they still wield influence in the corridors of power. They will rapidly fade, of course, as younger Cuban-Americans begin to despair of their elders and to see the many positive possibilities a new policy could offer. Like the Castro brothers in Cuba, many of the older generation will soon be dead, taking with them their fixation on Castro. In the meantime, however, those of us who want a positive policy as soon as possible will have to deal with them.

Far more serious an obstacle is the suspect bona fides of the U.S. Democratic Party with respect to national security. No one remembers Franklin Roosevelt and Harry Truman who were as stalwart figures on national security as the United States has ever produced. Instead, many recall anti-war Democrats such as George McGovern and Eugene McCarthy, and the hugely divisive Democratic Convention of 1968, as well as the seeming acceptance by many Democrats of students burning draft cards, and long-haired veterans flinging military awards flung onto the Capitol steps – that is, acts that attempted to denigrate the U.S. military. More seriously, they recall dead students at Kent State and a besieged White House from which a president plotted a dishonorable end to war and Watergate break-ins (most citizens conveniently forget that Nixon was a Republican president).

Democrats such as President Obama and Senator Carl Levin, chairman of the Senate Armed Services Committee, fear that if they show any “weakness” with regard to national security, the Rush Limbaugh express of Republican political trains will run right over them. And what is Cuba on the grand political scene but a gnat at best and utterly invisible at worst. No compensation exists for being bold and daring on Iran, or North Korea—and Cuba is a midget beside these two pariahs. By this logic, why should any Democratic elected official seek out better relations with Cuba?

Adding to this concern about Democratic credentials on security is the unpredictability of Cuban reactions to a new U.S. policy. As is often said of Kim Jong-il in North Korea, Cuba’s leaders never seem to miss an opportunity to miss an opportunity. That very unpredictability causes those in the U.S. Democratic Party to hedge their bets or, worse, take no risks at all with regard to U.S. Cuba policy. And the few Republicans who otherwise might be with them in changing that policy, will desert the cause swiftly if the Cubans prove recalcitrant, or fickle, or display a potentially show-stopping reaction, because they believe they must widen and solidify the divide between our countries in order to hold on to power. After all, that is what Fidel has been doing with the U.S. embargo for many years now, i.e., using it to justify draconian measures against the Cuban people.

It will not be easy, overcoming any of these obstacles. But unless we do, the U.S.-Cuba relationship will not only become more dismal. The U.S. will grow more and more isolated in its own hemisphere having, aside from the raw power of its economic might (and even that is now dissipating somewhat), almost no relationship worthy of note with any country other than Canada. We will be even more loathed within the family of the Americas than we are now.

It does not have to be this way.

President Kennedy was right in his conception of what the United States needed to do with respect to Cuba. He was right for a very intimate, personal reason: he knew how complicit his country had been in making Cuba into “that infernal little republic,” as Theodore Roosevelt characterized it. Thus, Kennedy knew that to build the trust

necessary to alter the relationship would take time and humility. He also was right for a much more serious reason: peace, prosperity, and human dignity.

In today's world there are terrorists and weapons of mass destruction, a burgeoning and destabilizing flow of illicit narcotics, an enormous wealth disequilibrium, globalized trade and fluid borders—all laced with a lack of principled leadership. Add to that already volatile mixture a warming planet and flagging energy sources. To nurse a dying Cold War policy with any nation in this environment is sheer lunacy. To alienate an entire hemisphere by doing so -- well, that smacks of the demise of empire.

This world needs U.S. leadership. For certain not the sort Washington provided for eight years under George W. Bush and Richard Cheney. What the world needs is a leader who will listen, consult, hear the voices of the least of its citizens as well as the greatest, then act resolutely in behalf of peace, self-determination, and prosperity.

This is why I see that the new leadership necessary to achieve the hemispheric agenda must begin with a change in the U.S.-Cuba relationship.

#### ABSTRACT

### **New Leadership and U.S.-Cuba Relations within the Framework of the Hemispheric Agenda**

Latin America's most important problem is the maldistribution of wealth. The foundation of the hemispheric agenda for the United States —an agenda of peace, self-determination, and prosperity for all people in the hemisphere— must be a recognition by the United States of its contribution to the hemisphere's inequality. Cuba is the appropriate place for the United States to make a new start, a start based on an admission of guilt, a profession of regret, and a new trust. A new relationship with Cuba will set the stage for a new relationship with all of Latin America.

RESUMEN

**El nuevo liderazgo y las relaciones entre  
Estados Unidos y Cuba en el marco de la agenda hemisférica**

La mala distribución de la riqueza constituye el problema principal de América Latina. La agenda hemisférica para Estados Unidos, una agenda de paz, autodeterminación y prosperidad para toda la gente de la región, debe fundamentarse en el reconocimiento por parte de Estados Unidos de su contribución a la desigualdad en el hemisferio. Cuba es el lugar ideal para que Estados Unidos empiece de cero, admitiendo su culpa, profesando su arrepentimiento y recuperando la confianza. Una nueva relación con Cuba le permitirá a Estados Unidos allanar el camino para generar una nueva relación con el resto de América Latina.

SUMMARIO

**A nova liderança e as relações entre os  
Estados Unidos e Cuba no marco da agenda hemisférica**

A má distribución da riqueza constitui o principal problema da América Latina. A agenda hemisférica para os Estados Unidos, uma agenda de paz, autodeterminação e prosperidade para o povo da região, deve fundamentar-se no reconhecimento por parte deste país de sua contribuição para a desigualdade no hemisfério. Cuba é o lugar ideal para que os Estados Unidos comece do zero, admitindo a sua culpa, professando o seu arrependimento e recuperando a confiança. Uma nova relação com Cuba permitirá aos Estados Unidos preparar o caminho para criar uma nova relação com toda a América Latina.



# The Eclipse of the Americas? Rumors of the Inter- American System's Death are Pre-Mature\*

Richard Feinberg

The first Summit of the Americas, in 1994, was a moment of great promise. 34 countries of the Western Hemisphere —many newly democratic and busily opening their economies— signed a declaration affirming their mutual commitment to representative democracy and social justice and to negotiating a single free trade area of the Americas (FTAA). But that promise had already started to dim by the time of the second Summit in 1998, when Brazil showed less interest in hemispheric free trade than in consolidating a sub-regional trading bloc, and the ambitious goal of free trade for all was sidelined and eventually

\* An earlier, shorter version of this article appeared in *ForeignAffairs.com*

abandoned. The fourth Summit, in Argentina in 2005, was dominated by noisy counter-demonstrations, headlined by Venezuela's Hugo Chavez, that overshadowed any of the official conclave's business.

The fifth Summit of the Americas, in Trinidad and Tobago this April, marked the further eclipse of the original Inter-American dream—an open, U.S.—led network of stable democracies with free markets, effective governments, and strong social policies. In the presence of a rock-star U.S. president, Chavez behaved himself, famously approaching Barack Obama to say, “I want to be your friend.” But at the conclusion of the weekend conclave, Chavez and his political allies (members of his Bolivarian Alternative for Latin America, or ALBA) refused to sign the detailed and laboriously negotiated Summit communiqué—a rare break in the protocol of such normally heavily choreographed meetings.<sup>1</sup> During the year-long negotiation beforehand, diplomats had accepted many word changes from their counterparts from Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, and Venezuela with the implicit understanding that their incorporation would result in consensus. Not signing the final communiqué—intended to serve as a plan of action for future inter-American collaboration—was a public act of betrayal and an open rebellion against any revival of a true inter-American system.

The Trinidad Summit was a personal triumph for Barack Obama. But ALBA's clever tactics, along with some U.S. missteps, and Brazil's continued preference for sub-regionalism, diminished the prospects for any rebirth of a full-fledged inter-American system. When Chavez circled around the table to present the President of the United States with a Spanish-language copy of Eduardo Galeano's *Open Veins in Latin America: Five Centuries of the Pillages of a Continent*—a polemic that blames Latin American poverty on U.S. imperialism—the wily former military officer unveiled the two-track strategy he would deploy throughout the weekend: befriend the radiant man, defame his damned country. Rather than lead the anti-imperialist charge himself, Chavez slyly assigned the harshest public polemics to two of his deeply indebted vassals, the presidents of Argentina and Nicaragua. As a result of arcane diplomatic formula, Cristina Fernandez de Kirchner and Daniel Ortega held the first and second speakers' slot in the Friday evening opening ceremonies—speaking immediately before Obama.

With unintended irony, Kirchner—a loyal member of the recidivist Peronist Party, called on the United States to make up for lost decades and to not repeat the mistakes of the past. Raising the stakes, Ortega declared that “capitalism is putting an end to mankind...destroying all of us and leading to the end of the world, digging our graves.”

Obama dealt with these various ideological attacks much the way he responds to criticism at home: dispassionately, without apparent malice, elevating reason over emotion, lowering rather than inflating temperatures, refusing to be drawn too deeply into debates about the past, smoothing over (some might say obfuscating) differences, and asking his critics to join him in turning toward the future. To Kirchner and Ortega, Obama quipped: “I didn’t come here to debate the past—I came here to deal with the future. I believe, as some of our previous speakers have stated, that we must learn from history, but we can’t be trapped by it.” And in response to Ortega’s claims that U.S. policies had only further impoverished his nation—despite billions in foreign assistance—the President admonished, “We will be partners in helping to alleviate poverty. But the American people have to get some positive reinforcement if they are to be engaged in the efforts to lift other countries out of the poverty that they’re experiencing.”

Obama’s capacity to deftly deliver gentle jibs with a cool demeanor, to combine leadership with listening, served him very well in the Latin American setting. In his wrap-up press conference, he suggested that he had been consciously working to regain the confidence of the more moderate Latin states. “As a consequence of a summit like this, it becomes much easier for our friends—countries like Mexico or Colombia, that are stalwart partners with us on issues like drug trafficking—to work with us because their neighbors and their populations see us as a force for good or at least not a force for ill.” But Obama’s personal triumph in Trinidad will not on its own recast regional attitudes toward U.S. policy—or rebuild the increasingly fractured inter-American system.

Cuba proved a particularly difficult problem—a sign of troubles to come in inter-American relations. Just a few days prior to the Summit, the administration announced that it would liberalize travel and remittances for Cuban-Americans but not yet advance to the openness of the final Clinton years, when it was rather easy for all Americans

to visit the island. Word in Washington was that the White House had bestowed a virtual veto power over Cuba policy to a hard-line Democratic Senator from New Jersey, Robert Menendez. In Trinidad, the hasty, minor tinkering with Cuba policy did not satisfy the Latin American leaders. Instead, U.S. timidity allowed Chavez, in championing Cuba, to position himself as the spokesperson for mainstream Latin American opinion. By the close of the Summit, the Secretary General of the Organization of American States (OAS), the Chilean José Miguel Insulza, drifted away from an earlier, cautious position on Cuba to seemingly endorse Cuban re-entry into his hemisphere's premier political institution.

Less than two months after Trinidad, the OAS convened its annual General Assembly, in San Pedro Sula, Honduras. What might have been a happy coming out party for the new U.S. Secretary of State, Hillary Clinton, turned instead into a full-blown offensive to readmit Cuba to the inter-American system. After tense debate, and with the U.S. delegation on the defensive, a compromise was struck: the Cold War resolution of 1962 that had excluded Cuba from participation in the OAS was revoked but the Cuban chair would remain empty. The participation of Cuba in the OAS, the resolution read, "will be the result of a process of dialogue initiated at the request of the Government of Cuba, and in accordance with the practices, purposes, and principles of the OAS." Cuba insisted it was not interested and the United States (and some Latin American nations) maintained that Cuba's authoritarian political system was most decidedly not in accordance with the purposes and principles of the Inter-American Democracy Charter.

Later in that same month of June, the OAS faced another potentially divisive issue: Honduran President Manuel Zelaya was suddenly ousted from power and unceremoniously flown to exile in Costa Rica. Momentarily, the membership of the OAS found unity in its opposition to this forceful interruption of constitutional procedures and demanded Zelaya's immediate reinstatement. But beneath the surface unity, there was a profound disagreement over the true causes of the Honduran crisis: Was it basically a classic coup d'état by traditional elites against a progressive president, or was Zelaya himself guilty of abusing power and attempting to undermine checks and balances and



the constitutional order in order to prolong his own executive rule, a la Chavez?

With the spirit of an all-inclusive hemispherism in eclipse, the United States will have to shop around or create forums where it can pursue its interests with willing partners —what in the Western Hemisphere becomes a “hub-and-spoke” system. The country composition of the spokes will vary depending on the issue at hand; for example, when the issue is energy, the spoke will likely include Canada, Mexico, Brazil, Chile, maybe Ecuador and Bolivia; when the issue is immigration, Mexico, Central America and the Caribbean, possibly some Andean nations; when the issue is economic relief for the poor, countries that share some similar approaches include Brazil, Mexico, Chile and perhaps Nicaragua, among others; when the issue is counter-narcotics, Mexico, Guatemala and Andean nations. Extra-hemispheric powers (Europe, Japan, China) might be included in some working coalitions, as appropriate.

For such U.S.-led “flexible functionalism” to appeal to Latin Americans, the U.S. political system will have to do a better job at making tough decisions that give some weight to Latin American interests —whether the issue is bilateral free trade agreements, comprehensive immigration reform, border politics and arms trafficking, or more rational narcotics policies. In light of the many other pressing issues facing the administration, and the deep divisions on many inter-American matters within the Democratic Party and U.S. Congress, forward-looking decision-making cannot be taken for granted.

As a fall-back methodology, flexible functionalism (“modular multilateralism,” as I phrased it in an earlier era<sup>2</sup>) is not necessarily bad. Obviously, it’s easier to work effectively with fewer, genuinely interested governments, than with an unwieldy crowd laced with disruptive elements. But it runs the risk of further alienating the excluded, and raises questions of legitimacy. Possibly a hybrid form of flexible functionalism may evolve, in which regional institutions —the OAS and Inter-American Development Bank— hold open ministerial meetings that agree on very broad statements on specific issues, granting some umbrella legitimacy to smaller-group coalitions of the constructively engaged governments.

At the Fifth Summit of the Americas, Obama seized the moment to present the new body language of the American presidency. But he has yet to fully refurbish the American brand, such that the rejectionist countries still felt it was in their interests—that the benefits outweighed the costs—to buck a U.S.-led inter-Americanism. Going forward, we shall see whether a results-oriented, hub-and-spoke flexible functionalism serves to pull generally friendly states back toward the U.S. orbit, and gradually persuades the rejectionist states that, on balance, they would do better to diminish their anti-Americanism, if not abandon it altogether.

#### NOTES

1. “Declaration of Commitment of Port of Spain,” April 19, 2009; available at: [http://www.summit-americas.org/V\\_Summit/decl\\_comm\\_pos\\_sp.pdf](http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf).
2. Richard E. Feinberg (1991). *Modular Multilateralism: North-South Economic Relations in the 1990s*. Washington, DC: Overseas Development Council.

#### ABSTRACT

#### **The Eclipse of the Americas? Rumors of the Inter-American System's Death are Pre-Mature**

The spirit of an all-inclusive hemispherism is in eclipse. But the inter-American may adapt to this change with a “hub-and-spoke” process. In such a system, region-wide institutions would hold open ministerial meetings that agree on broad statements of principle. In effect, they would grant some umbrella legitimacy to smaller-group coalitions of governments constructively engaged in addressing specific issues such as energy, poverty alleviation, and counter-narcotics.

RESUMEN

**¿Eclipse de las Américas? Son prematuros los rumores  
sobre el fin del sistema interamericano**

El espíritu de un hemisferismo totalmente inclusivo se encuentra eclipsado. Sin embargo, el sistema interamericano podría adaptarse a este cambio mediante un proceso centralizado o en forma de estrella. En dicho sistema, las instituciones regionales mantendrían reuniones ministeriales abiertas cuyos principios básicos estarían en concordancia. De hecho, le otorgarían un paraguas de legitimidad a las coaliciones de grupos más pequeños de gobiernos dedicados constructivamente a abordar cuestiones específicas tales como la energía, la reducción de la pobreza y la lucha contra los estupefacientes.

SUMMARIO

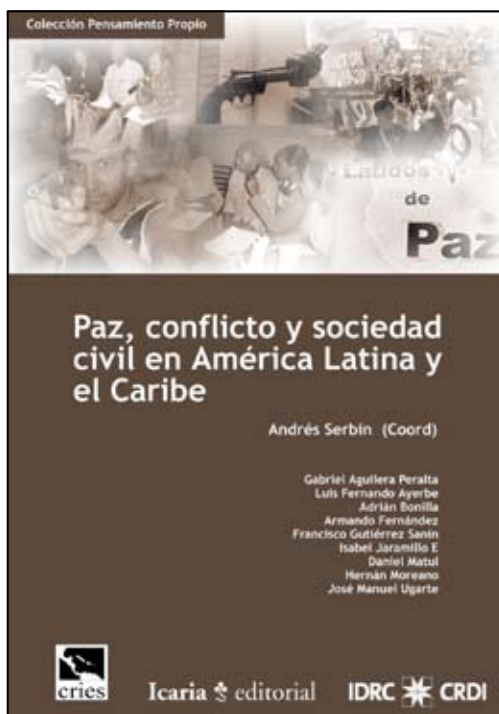
**Eclipse das Américas? Os rumores sobre o fim  
do sistema interamericano são prematuros**

O espírito de um “hemisferismo” totalmente inclusivo está eclipsado. No entanto, o sistema interamericano poderia adaptar-se a esta mudança mediante um processo centralizado ou em forma de estrela. Em tal sistema, as instituições regionais manteriam reuniões ministeriais abertas, cujos princípios básicos seriam concordantes. Com efeito, outorgariam legitimidade às coalizões de grupos menores de governos que se dedicam a abordar construtivamente questões específicas como a energia, a redução da pobreza e a luta contra as drogas.

## Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (Coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, IDRC Canadá, 2007. 404 págs.

Este volumen reúne los estudios realizados sobre la problemática de la sociedad civil y los conflictos armados y/o violentos en nuestra región, a lo largo de un programa de investigación, consulta, *networking*, incidencia y diseminación, desarrollado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en América Latina y el Caribe, que llevó a la elaboración de un Plan de Acción Regional de la sociedad civil, a su presentación ante las Naciones Unidas en el marco de una conferencia global impulsada por el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), a su integración a un Plan de Acción Global y a la creación en octubre del 2004 de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

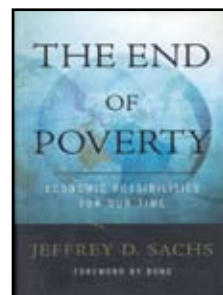
Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina  
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



### **The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time**

*Jeffrey D. Sachs*

*New York: The Penguin Press, 2005. 396 págs.*



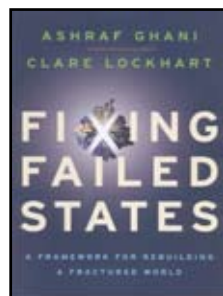
Most Influential People, Jeffrey Sachs is world renowned for his work around the globe advising economies in crisis. He has advised a broad range of world leaders and international institutions on the challenges of hyperinflation, disease, post-communist transition, and extreme poverty. Now, at last, he draws on all he has learned from twenty-five years of work to offer a uniquely informed vision of the keys to economic success in the world today and the steps that are necessary to achieve prosperity for all.

Marrying vivid, passionate storytelling with profound, rigorous analysis, Jeffrey Sachs first lays out in *The End of Poverty* a clear conceptual map of the world economy. He explains why, over the past two hundred years, wealth has diverged across the planet and why the poorest nations have so far been unable to improve their lot. He explains how to arrive at an in-depth diagnosis of a country's economic challenges and the options it faces. He leads readers along the same learning path he himself followed, telling the stories of his own work in Bolivia, Poland, Russia, India, China, and Africa as a way to bring readers with him to a deep understanding of the challenges faced by developing countries in different parts of the world. Finally, he offers an integrated set of solutions to the interwoven economic, political, environmental, and social problems that most challenge the world's poorest societies and, indeed, the world.

## **Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World**

*Ashraf Ghani, Clare Lockhart*

*New York: Oxford University Press, 2009. 254 págs.*



Today between forty and sixty nations have either collapsed or are teetering on the brink of failure. The world's worst problems—terrorism, drugs, ethnic conflict, disease, genocide—originate in such states. Ashraf Ghani and Clare Lockhart have taken an active part in the effort to save failed states for many years, serving as World Bank officials and as high-level participants in the new government of Afghanistan. In *Fixing Failed States*, they offered a vivid and convincing on-the-ground picture of why past efforts have not worked and advanced a groundbreaking new solution to this most pressing of global crises. For the paperback edition, they have added a new preface that addresses the continuing crisis in light of ongoing governance problems in weak states like Afghanistan and the global financial recession. The authors provide a practical framework, contrasting struggling territories such as Afghanistan, Sudan, Kosovo and Nepal with success stories like Singapore and Ireland.

## **La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos**

*Guadalupe Paz, Riordan Roett (Eds.)*

*Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009. 318 págs.*



Con la visita del Presidente Hu Jintao en noviembre de 2004 a América Latina, China hizo saber al resto del mundo su creciente interés por la región. El avance del así llamado "patio trasero" de Estados Unidos generó preocupación en el círculo político de ese país, ya que este movimiento podría desafiar la primacía norteameri-

cana en el hemisferio occidental. Algunos analistas, sin embargo, ven el noviazgo de China con América Latina como algo natural debido a su necesidad largoplacista de commodities y soluciones en materia energética. La presencia de China en el hemisferio occidental presenta una exposición reveladora y multidisciplinaria de esta relación triangular, así como también las motivaciones que subyacen a cada uno de los implicados. Con ese objetivo, expertos de América Latina, China, Europa y los Estados Unidos reflexionan acerca de las ramificaciones del surgimiento de China como potencia mundial. A lo largo de los capítulos se compagina un marco para anticipar aspectos relacionados con la seguridad en materia económica y energética en la relación entre China y América Latina. Este informado análisis de la política desplegada por China en el hemisferio provee al lector de un panorama exhaustivo, centrándose en un aspecto particularmente sensible de su pacífico ascenso.

### **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008**

*Santiago de Chile: CEPAL, 2008. 181 págs.*



El Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe es un documento preparado anualmente por la División de Desarrollo Económico con la colaboración de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), las sedes subregionales de la CEPAL en México y Trinidad y Tabago, y las oficinas de la CEPAL en Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Montevideo y Washington, D.C.

En los análisis regionales participaron los siguientes expertos (por orden de presentación de los temas): Osvaldo Kacef (introducción), Juan Pablo Jiménez (política fiscal), Rodrigo Cárcamo (política cambiaria), Ornar Bello (política monetaria), Sandra Manuelito (actividad económica e inversión y precios internos), Jürgen Weller (empleo y salarios), Alejandro Ramos y Luis Felipe Jiménez (sector externo).

Las notas sobre los países se basan en los estudios realizados por los siguientes expertos: Olga Lucía Acosta y María Alejandra Botiva (Colombia), Ornar Bello (Bolivia), Rodrigo Cárcamo (Ecuador), Stefan Edwards (Suriname), Alvaro Fuentes (Uruguay), Sarah Gammage (Panamá), Randolph Gilbert (Haití), Víctor Godínez (República Dominicana), Michael Hendrickson (Bahamas y Belice), Daniel Heymann y Adrián Ramos (Argentina), Luis Felipe Jiménez (Chile), Beverly Lugay (Unión Monetaria del Caribe Oriental), Roberto Machado (Trinidad y Tobago), Sandra Manuelito (República Bolivariana de Venezuela), Jorge Mattar (México), Armando Mendoza (Barbados, Guyana y Jamaica), Sarah Mueller (Paraguay), Guillermo Mundt (Guatemala y Honduras), Carlos Mussi (Brasil), Ramón Padilla (Costa Rica y Nicaragua), Igor Paunovic (Cuba), Juan Carlos Rivas (El Salvador) y Jürgen Weller (Perú). Claudia Roethlisberger estuvo a cargo de la revisión de las notas de los países del Caribe. Claudio Aravena, Fernando Cantú y Francisco Villarreal realizaron las proyecciones económicas. Alejandra Acevedo, Vianka Aliaga, Jazmín Chiu y Rodrigo Heresi colaboraron con la preparación de la información estadística y la presentación gráfica.

**The GRP-NDF Peace Negotiations.  
Compendium of Documents**

*The Office of the Presidential Adviser on the Peace Process (OPAPP) and the United Development Programme Philippines, 2006. 217 págs.*



Table of Contents: Part 1: “Overview of the Peace Negotiations”, “Issues and Concerns Raised on the Peace Negotiations”; Part 2: “Government Peace Policies”; Part 3: “Signed Agreements, Joint Statements and Communiqués. Briefer on the Signed Agreements, Joint Statements and Communiqués”; Part 4: “Selected GRP Statements and Press Releases (with Original Reproductions) from 1986-2005”.





**Nueva Sociedad**

*Nueva Sociedad*

*Septiembre – Octubre 2009, N° 223*

*Nueva Sociedad*



“Se habla, por supuesto, del boom de los commodities, del auge de los cultivos transgénicos y de la necesidad de preservar la producción familiar, y existen, desde luego, toneladas de documentos y trabajos técnicos hiperespecializados. Sin embargo, la cuestión de la agricultura y los profundos impactos económicos, políticos y sociales que genera no forma parte de los ejes del debate político latinoamericano actual. Es curioso, porque es difícil encontrar un tema más crucial y definitorio para el futuro de la región en un contexto caracterizado por la alta demanda mundial de materias primas, el incremento de los precios de los alimentos, las renegociaciones de la arquitectura del comercio mundial y los formidables -y permanentes- avances tecnológicos”.

¿Cómo impactaron las reformas pro-mercado en la agricultura latinoamericana? ¿Qué tipo de agricultura se ha desarrollado y cómo evolucionará en los próximos años? ¿Qué importancia tiene para el crecimiento de la región y qué impactos genera en términos sociales? ¿Qué modelo de agricultura debería desarrollarse? Con el objetivo de buscar respuestas a estos y otros interrogantes, *Nueva Sociedad* convocó a un conjunto de especialistas a reflexionar acerca de la agricultura en América Latina, con una mirada que, sin resignar el fundamento técnico, ponga el foco en los aspectos políticos y económicos de la cuestión.

## **Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global**

*Revista Papeles de Relaciones Ecosociales  
y Cambio Global*

Año 2009, N° 105

*Fuhem Centro de Investigación para la Paz;  
Icaria Editorial*



“El mundo no será el mismo tras la crisis. Al menos en eso, unos y otros, parecen estar de acuerdo, porque más allá de este enunciado general lo normal es asistir a profundas divergencias. Las controversias surgen al tratar de diagnosticar las causas profundas que la desencadenan. Hay quien ve en lo que está sucediendo una simple —aunque intensa— crisis crediticia cuyo foco está bien localizado (las hipotecas basura), y quien interpreta que nos encontramos ante una situación novedosa que va mucho más allá de lo financiero”. El Especial que se ofrece en este número de la revista Papeles aborda la crisis con una doble intención: por un lado, pretende ir más allá de los aspectos financieros; pero, por otro, no quiere descuidar la explicación de aquellos factores y mecanismos que han contribuido desde el ámbito de la economía a generar la situación actual.

## **Conflict Trends**

*Conflict Trends*

2009, Issue 2

*The African Centre for the Constructive  
Resolution of Disputes*



The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) is a civil society institution working throughout Africa to bring creative African solutions to the challenges posed by conflict on the continent. ACCORD specialises in conflict analysis, prevention, resolution and management and intervenes in conflicts

through mediation, negotiation, facilitation and training. Since 1992, ACCORD has trained over 15.000 people in conflict resolution and management skills.

### **Voices of Mexico**

*Voices of Mexico*

May - August 2009, Issue 85

CISAN - UNAM



Beyond Obama's foreign policy challenges, the great expectations he has awakened have led him to take a position on the big global issues. That is why his administration has focused on prioritizing certain problems to be resolved in the medium and long terms: climate change, the environment and renewable energy; international security and human rights; and the financial crisis and reactivating the economy. "We have dedicated this issue to these global issues and their impact on Mexico".

### **LARR - Latin American Research Review**

*LARR - Latin American Research Review*

2009, Volume 44, Number 2

Latin American Studies Association



The Latin American Research Review is the official journal of the Latin American Studies Association and is published to achieve greater and more systematic communication among individuals, institutions, and organizations concerned with scholarly studies and disseminating knowledge relating to Latin America.

The Latin American Research Review was founded with the support of contributions from a number of sponsoring institutions acknowledged in past issues of LARR, and from a supplementary grant from the Andrew W. Mellon Foundation (for LARR Online).

### **Envío**

Envío

Año 28, N° 331, Octubre 2009

Universidad Centroamericana (UCA)



En este número la Revista Envío presenta los siguientes artículos; Nicaragua: “¿Qué sorpresas traerá el final del trienio?”; “¿Qué pasa en los municipios, qué pasa con los CPC?”; “Los siete pecados capitales que heredamos a nuestra juventud”; Honduras: “Día a día hasta el día en que regresó Zelaya: ¿Después de Zelaya, qué?”; El Salvador: “Primeros 100 días: logros, silencios, amenazas, chantajes... y desafíos”; Internacional: “Evoluciones de la cultura contemporánea: MySpace, storytelling y la nueva magnificación del mundo”.

### **G20 – The London Summit**

G20 – The London Summit

April 2009

University of Toronto. Munk Centre for  
International Studies at Trinity College



Historians, when they look back on these months, will say this was no ordinary time, but a defining moment in our history: one of unprecedented global change, when one chapter ended and another began. Globalisation has brought us great advances, as the benefits of economic growth and trade have lifted millions out of poverty. But

globalisation has brought new insecurities too, as this —the first truly global financial crisis— has already shown. And today the whole world faces a new set of challenges: challenges that cannot be met by turning inwards to a protectionism that history tells us in the end protects no-one —but rather by reaching out to forge a partnership of purpose that must involve the whole world.

“We do not yet have all the answers, but we know what is needed now: forward-thinking debate, robust analysis, visionary leadership, all with a common commitment to a better future”.

**Temas. Cultura Ideología y Sociedad**

*Temas. Cultura Ideología y Sociedad*  
 Número 55, Julio-Septiembre de 2008. Nueva Época  
 Clacso, Centro David A. Rockefeller  
 de la Universidad de Harvard



“Además de una épica de grandes acontecimientos, un drama histórico con protagonistas y antagonistas, la Revolución Cubana ha representado una profunda transformación del orden y las relaciones sociales, las mentalidades y las conductas de las personas. Entre las grandes revoluciones de los últimos cien años, junto a la mexicana, la rusa, la china y la vietnamita, su alcance ha rebasado las fronteras de la Isla. Como la mexicana, el parteaguas de 1959 inauguraría un nuevo tiempo histórico americano, incluidas las relaciones entre el Norte y el Sur.

A semejanza de las otras tres revoluciones socialistas, modificaría los parámetros ideológicos de los movimientos sociales y políticos a escala global y tejería una nueva Internacional, esta vez protagonizada por actores del Tercer mundo. A 90 millas del imperio norteamericano, desafiando los cánones establecidos, construiría a golpes de audacia y resistencia un experimento socialista distinto, capaz de sobrevivir a las mayores amenazas conocidas durante la Guerra Fría. La sola permanencia de un orden político, social, económico y cultural nacido

de la Revolución Cubana medio siglo después parece un milagro. Este número de Temas y el próximo intentan contribuir, de modo muy modesto, a iluminar una historia compleja y controvertida, la mayoría de cuyos grandes tópicos siguen intocados por la investigación. Mediante la exploración de testimonios y documentos inéditos, nuevos enfoques e instrumentos de análisis, estos ensayos se benefician de una perspectiva de largo alcance, que permite mirar bajo una nueva luz el encadenamiento y la lógica contradictoria de un proceso persistente hasta hoy”.

## **Forum**

### Forum

*Latin America Studies Association (LASA)*

*Winter 2009, Volume XL, Issue I*



The Latin America Studies Association (LASA) is the largest professional association in the world for individuals and institutions engaged in the study of Latin America. With over 5,500 members, thirty-five percent of whom reside outside the United States, LASA is the one association that brings together experts on Latin America from all disciplines and diverse occupational endeavors, across the globe.

LASA's mission is to foster intellectual discussion, research, and teaching on Latin America, the Caribbean, and its people throughout the Americas, promote the interests of its diverse membership, and encourage civic engagement through network building and public debate.

## **Puente@Europa**

*Puente@Europa*

*Año VI, Número especial, Diciembre 2008*

*Universidad de Bolonia,*

*Representación en Buenos Aires*



“Entre las distintas celebraciones del décimo aniversario de la sede UniBo BA, la publicación de este número especial de Puente@Europa es una de las que mejor refleja la naturaleza del empeño que hemos puesto, diez años atrás, al iniciar la aventura italo-argentina de la maestría en Relaciones Internacionales Europa-América Latina.

Veníamos a compartir conocimientos y a aprender juntos, veníamos a establecer vínculos institucionales. Este número es un microcosmo del diálogo entre Europa y América Latina que desde la sede porteña de la Università di Bologna, ininterrumpidamente, hemos intentado nutrir con instrumentos de investigación y nuevas ideas, inteligencia y pasión. Los profesores y ex estudiantes que han colaborado en esta ocasión no son sino el reflejo de todos aquellos que pasaron por las aulas de esta sede. A ellos y a nuestros lectores está dedicado este número”.

# 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



**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





**Carlos Alzugaray Treto.** Profesor Titular, Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), de la Universidad de La Habana.

e-mail: [carlosalzugaray@gmail.com](mailto:carlosalzugaray@gmail.com)

**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). Fue Visiting Scholar en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University (1995-96) y en el Centro de Estudios Internacionales e Interculturales de la Universidad Autónoma de Barcelona (2001-02). En 2001 recibió el Premio Casa de las Américas, en la categoría de Ensayo Histórico-Social.

e-mail: [lfayerbe@uol.com.br](mailto:lfayerbe@uol.com.br)

**Richard Feinberg** served as President Bill Clinton's senior adviser for Inter-American Affairs and was a principal architect of the first Summit of the Americas in 1994. He is now Professor of Political Economy at the University of California, San Diego.

e-mail: [rfeinberg@ucsd.edu](mailto:rfeinberg@ucsd.edu)

**Marco Aurélio Garcia.** Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República (2003-2006/2007-), Membro do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores-PT, Ex-Secretário de Cultura da Prefeitura de São Paulo (Governo Marta Suplicy), Professor Doutor da Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, Brasil.

e-mail: [bruno.gaspar@planalto.gov.br](mailto:bruno.gaspar@planalto.gov.br)

**Jorge Hernández Martínez.** Sociólogo y politólogo. Profesor Titular y Director del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHEU), Universidad de La Habana.

e-mail: jorgehernandezmartinez9@yahoo.es

**Carlos Eduardo Lins da Silva** é o editor da Revista Política Externa, presidente do Conselho Acadêmico do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Unesp, membro do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional da USP e ombudsman da Folha de S. Paulo.

e-mail: linsdasilva@uol.com.br

**Anthony C. E. Quainton** is a Distinguished Diplomat-in-Residence at American University in Washington, D.C. A graduate of Princeton University, he served in the United States Foreign Service for forty years. During that time he was U.S. Ambassador to Nicaragua, Peru, and Kuwait. His final posting was as Director-General of the Foreign Service. He has been President of the American Academy of Diplomacy.

e-mail: quainton@american.edu

**Haroldo Ramanzini Júnior** é mestrando da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

e-mail: haroldoxp@yahoo.com.br

**Carlos A. Romero.** Politólogo y profesor universitario venezolano.

e-mail: romecan53@hotmail.com

**Jorge Mario Sánchez Egozcue.** Universidad de La Habana, Centro de Estudios Hemisféricos y sobre EE.UU.

e-mail: jmario@uh.cu

**Sally Shelton-Colby** is a “Diplomat-in-Residence” at American University in Washington, DC. She has been Deputy Secretary-General of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in Paris, France; Assistant Administrator of the Bureau for Global Programs at the U.S. Agency for International Development; U.S. Ambassador to Grenada, Barbados and several other Eastern Caribbean nations; Deputy Assistant Secretary of State for Latin America and the Caribbean; and Legislative Assistant for For-

eign Policy to then-Senator (later Secretary of the Treasury) Lloyd Bentsen. Most recently she developed and ran a transparency and anti-corruption project for USAID and the Government of Mexico in Mexico City. She has taught at Georgetown University, Texas A&M University, and the Universidad Católica in Santiago, Chile, and Harvard University's John F. Kennedy School of Government. e-mail: ssheltoncolby@gmail.com

**Sebastião Velasco e Cruz.** Professor Titular de Ciência Política e Relações Internacionais da Unicamp e do Programa San Tiago Dantas de Pós Graduação em Relações Internacionais (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Pesquisador do CEDEC (Centro de Estudos de Cultura contemporânea). Com inúmeros trabalhos, entre artigos e livros, sobre política e economia brasileira e política internacional, é autor da obra *Globalização, Democracia e Ordem Internacional. Ensaios de teoria e história* (Ed. da UNICAMP/Ed. da UNESP), 2004, e *Trajetórias. Capitalismo Neoliberal e Reformas Econômicas nos Países da Periferia*. Ed. da UNESP, 2007. e-mail: svelasco@globo.com

**Tullo Vigevani** é professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). e-mail: vigevani@unesp.br

**Lawrence Wilkerson** is the Visiting Pamela Harriman Professor of Government and Public Policy at the College of William and Mary (Virginia). He is a retired U.S. Army Colonel, and served as special assistant to the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, and in the U.S. State Department as Chief of Staff to Secretary of State Colin Powell and Deputy Director of the Policy Planning Staff. Col. Wilkerson was Director of the U.S. Marine Corps War College (Quantico, Virginia), and has been on the faculty of the U.S. Naval War College. e-mail: lbwilk@wm.edu

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.CRILES.ORG**