

## Relaciones entre Estados Unidos-América Latina. Perspectivas 2021-2024

*United States-Latin American relations. Perspectives 2021-2024*

**Dr. C. Yazmín Bárbara Vázquez Ortiz**

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), de la Universidad de La Habana.

✉ yazminbarbara@cehseu.uh.cu  0000-0003-4575-0385

RECIBIDO: 16 DE FEBRERO DE 2021

APROBADO: 5 DE MARZO DE 2021

**RESUMEN:** En el trabajo se abordan las posibilidades de configuración de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, considerando el contenido de la Plataforma del Partido Demócrata 2020, así como las posibilidades de su aplicación desde el acumulado de mecanismos e instrumentos de la política exterior estadounidense desplegados en la región durante las dos últimas administraciones, y las tendencias que en tal sentido se muestran en el análisis histórico de su despliegue.

Palabras clave: Estados Unidos, política exterior, perspectivas, América Latina,

---

*ABSTRACT: The paper addresses the possibilities of configuring relations between the United States and Latin America considering the content of the 2020 Democratic Party Platform, as well as the possibilities of its application from the accumulated mechanisms and instruments of US foreign policy deployed in the region during the last two administrations, and the trends shown in this regard in the historical analysis of its deployment.*

*Keywords: United States, foreign policy, perspectives, Latin America*

---

### INTRODUCCIÓN

En enero del 2021 Joseph Biden asumió la presidencia de Estados Unidos de América y las interrogantes que centran los debates académicos y políticos han girado en torno a: ¿Qué ocurrirá con el presidente 46 de este país? ¿Dará marcha atrás la política de Donald Trump? Desde América Latina las preguntas se dirigen en igual sentido a cuáles pueden ser las perspectivas de la relación que establecerá el nuevo gobierno con la región. Las opiniones que se han emitido al respecto han coincidido, de forma general, en que los objetivos estratégicos estadounidenses se mantendrán, pero que los medios y métodos cambiarán hacia un tono más suave, en

especial en temas que mantendrán su importancia, como la disputa geopolítica con China, la migración, Cuba y Venezuela.

Los posibles cambios se relacionan con el estilo presidencial del mandatario en funciones, los desafíos que plantean el contexto interno de Estados Unidos y el existente en América Latina, así como las exigencias de refundar los métodos, mecanismos e instrumentos para responder a estos. Los análisis sobre la rapidez y factibilidad para concretar los ajustes al rumbo aluden a la capacidad de hacer del presidente desde los poderes que le confiere el ejecutivo, pero con posibles trabas en lo concerniente a la acción que para ello debe realizarse desde el

Congreso, y lastrados, en general, por la ruptura del consenso en política exterior que desde las estructuras de gobierno, los círculos de influencia de las élites de poder y el clima social, puede obstaculizar la toma de decisiones en el contexto de la crisis multidimensional que vive el país.

En relación con este último punto cabe destacar la complejidad creciente que han revelado, a través del tiempo, los procesos de formulación y aplicación de la política exterior en y desde Estados Unidos. Al respecto, los análisis sobre el tema han destacado que hasta 1939 la misma estaba centralizada en el Departamento de Estado, las decisiones se tomaban entre el presidente y el secretario de Estado, pero después de 1945, la suma heterogénea de intereses diversificados en diferentes esferas de la actividad gubernamental y privada comenzaron a incidir en la conformación de la política exterior (Maira, 1987).<sup>1</sup>

Diversos modelos y análisis han dado cuenta de los elementos que complejizan estos procesos. Como parte de los mismos se ha enfatizado en la diversidad de actores y grupos que desde múltiples estructuras y espacios participan o influyen en la toma de decisiones de forma directa o indirecta, en la composición de los grupos, las formas de interacción al interior y entre ellos —de conflicto o articulación—, el ajuste de los mecanismos a través de los cuales ellas ocurren, las dinámicas que marcan su fluctuación o permanencia en las estructuras del ejercicio del gobierno a través del tiempo, entre otras<sup>2</sup>. En este marco teórico la posición e incidencia de estas personas, grupos, instituciones se ha relacionado directamente con los condicionamientos, desafíos y posibilidades que ha ofrecido el lugar y el tiempo en el que se sitúa su acción (Bentley, 1967; Maira, 1987). En particular, la complejidad de la formulación y aplicación de la política exterior en contextos de crisis ha sido analizada desde la década del 80 del siglo XX, cuando según Luis Maira (1984), la búsqueda de salida a la crisis multidimensional que afectó a la sociedad estadounidense en los años 70 provocó la escisión o el despliegue de



■ Fig. 1. El rompecabezas de las relaciones Estados Unidos-América Latina.

<sup>1</sup> Esta complejidad se muestra cuando solo en el ámbito de la actividad gubernamental la política exterior de Estados Unidos ha sido definida como la suma de una colección de políticas especializadas, cada una con un ámbito temático, una red de agencias, recursos, fuentes de información, canales de comunicación propios, redes formales e informales, reglas y principios propios, núcleo burocrático hegemónico, cuerpo de principios y doctrinas para configurar el interés nacional. Los estudios que desde la década del 80 del siglo XX se han realizado sobre la misma identificaron entre los niveles en su entorno de formulación y despliegue el Diplomático, el Económico, el Militar y el de Inteligencia, (Maira, 1987).

<sup>2</sup> El modelo clásico del “actor racional”, el conocido como modelo organizacional o institucional, el comúnmente llamado modelo burocrático, el enfoque poliárquico de Helen Milner, la teoría de la “circulación de las élites”, el enfoque teórico del “juego de dos niveles” propuesto desde finales de los años ochenta por Michael Doyle, Robert Putnam y principios de los noventa con Bruce Russett, en el cual “los factores internos” reaparecieron en los esquemas teóricos de las Relaciones Internacionales, las tesis de José Luis Orozco a fin de aproximarse al estudio de los datos empíricos, históricos e institucionales desde una óptica horizontal a través de una división de cuatro niveles de análisis: micropolítico; mesopolítico; macropolítico; y metapolítico, son solo algunos ejemplos que dan cuenta de ello.

lo que este autor denominó dos posibles proyectos de nación: el neoconservador y el de reorganización transnacional. En estos escenarios se destacan las implicaciones de los conflictos que se generan entre las diversas agendas según el tipo de actores, intereses y ámbitos de toma de decisiones en el afán de definir o identificar el interés nacional.

En el ámbito de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina la determinación de las claves históricas que han marcado este proceso, así como los análisis más actuales sobre el mismo han reafirmado tal complejidad. Sin embargo, como parte de la misma, las investigaciones que se realizaron desde el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la década de 1980 sobre el tema, en particular los de Luis Maira (1987) destacaron que mientras en las situaciones de rutina tendía a predominar la disposición de autonomía de las políticas exteriores especializadas respecto a la región, en los contextos críticos —en los que se aprecia peligro para los intereses de Estados Unidos en la región— propendía a aplicarse el principio de la coordinación y la concertación creciente de las acciones de Estados Unidos<sup>3</sup>. La diversidad de formas a través de las cuales se concreta este modelo es asociada por este autor con los estilos de políticas desplegados por los dos grandes partidos en Estados Unidos, el Demócrata y el Republicano (Maira, 1987).

En un ámbito de generalización más allá de las crisis, las tesis que presenta José Luis Orozco en su obra *Razón de Estado, razón de mercado* (1992) resultan esenciales para valorar los elementos que sustentan las perspectivas de continuidad en la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, en especial su consideración de que la relación entre Estado y mercado “relativiza su soberanía cuando se trata de asuntos domésticos, mas no en el escenario

internacional, pues en este nivel se “descentralizan y refortalecen los espacios nacionales y transnacionales del capitalismo estadounidense” (Orozco, 1992: 26-27). En este marco se destacan, además, los estudios realizados para identificar los actores claves, tanto estatales como no estatales, la naturaleza pública o privada de los intereses, objetivos y estrategias involucradas para la construcción de la agenda bilateral, subregional o hemisférica de política exterior estadounidense durante el gobierno de Barack Obama en Estados Unidos, así como sobre el enfoque ideológico impuesto desde las estructuras de poder en la formulación de política durante los dobles gobiernos de George W. Bush y de Barack Obama, así como el de Donald Trump.

Como parte de los mismos se concluye, en el primer caso, que los intereses expuestos en la agenda del gobierno de Barack Obama fueron muy similares a los perseguidos por administraciones anteriores, aunque era posible observar un cambio de preferencias y coaliciones para garantizar el alcance de los mismos (Castorena, 2017: 187). El segundo estudio referido apunta que, por encima de las distinciones partidistas entre republicanos y demócratas, “el análisis del papel de los factores ideológicos en la conformación de la política exterior norteamericana durante el período transcurrido desde comienzos del presente siglo hasta la actualidad, cercanos ya a 2020, evidencia más continuidades que cambios, a pesar de que en ocasiones las apariencias de determinada retórica demagógica, de declaraciones grandilocuentes, pomposas o espectaculares que parecen indicar antinomias entre liberales y conservadores, rupturas o cambios esenciales entre demócratas y republicanos o entre liderazgos personales cuando en el fondo, opera la razón de Estado, la lógica del imperialismo” (Hernández, 2018: 98).

Este último punto resulta esencial para el objetivo de nuestro análisis, en especial articulado a otra de las conclusiones del primer trabajo referido: “ni las élites en el poder ni los grupos dominantes en el proceso de gobierno desaparecen por completo al ser sustituidas por élites o grupos nuevos o distintos, lo

3 El autor argumenta esta tesis a través del análisis de las experiencias o escenarios de la llamada crisis de los misiles en 1962 en Cuba —con la que relaciona la formulación de Graham Allison de la hipótesis del “actor racional unificado”—, entre otros casos (Maira, 1987).

que se modifica es el grado de influencia y de participación que tienen en el mercado político y la manera en que se relacionan con otros grupos, sobre todo con aquellos que han adquirido mayor peso en comparación a una fase anterior del proceso”. (Castorena, 2017: 180).

## DESARROLLO

Joe Biden asume la presidencia en un contexto signado por la crisis multidimensional que afecta a Estados Unidos, y el análisis sobre las perspectivas de sus relaciones con América Latina como parte del mismo no debe soslayar las perspectivas analíticas antes referidas. En función de ello y sobre su base, el presente trabajo se propone ofrecer algunos elementos que pueden ser de utilidad para evaluar los posibles cambios y continuidades, orientaciones y proyecciones de la política exterior estadounidense hacia la región. Como base documental —atendiendo al corto periodo transcurrido desde el inicio

del mandato de Biden— se utilizó la Plataforma del Partido Demócrata (2020) en función de la determinación de las líneas generales que se postulan en la base de la proyección de la política exterior; las declaraciones de personas con responsabilidades claves en el gobierno para el objeto de análisis del que se trata, o postuladas para ello, en aras de contrastar la factibilidad de lo anterior y obtener más elementos sobre sus posibles modos de concreción; así como investigaciones sobre el acumulado de mecanismos e instrumentos de política exterior aplicados por Estados Unidos en América Latina a través de la historia, y en especial, en lo que ha transcurrido del siglo XXI para complementar las dos líneas de trabajo antes mencionadas. La exposición de los resultados parte de las bases más generales de la proyección hacia la región, analizando luego, desde la metodología antes referida, cómo pueden ser promovidos los intereses de Estados Unidos en ella a través de las dos direcciones de esfuerzo que se han anunciado como centrales en



■ Fig.2. Biden defiende propuestas de la Plataforma Demócrata en mitin electoral.



la proyección externa global presentada en la Plataforma: la Diplomacia y las Fuerzas Armadas.

### América Latina en la Plataforma del Partido Demócrata

América Latina se presenta entre las regiones de «creciente importancia estratégica» para Estados Unidos en la Plataforma del Partido Demócrata (2020). El contexto de crisis multidimensional que afecta al país en el plano interno y externo, junto a la creciente competencia que representan China y Rusia en el entorno del despliegue creciente de obstáculos a su hegemonía, consolidan la importancia de una región que desde la Doctrina Monroe es considerada su patio trasero y ahora se declara su base estratégica de operaciones. En este entorno, los temas claves para la cooperación se insertan en la lógica de los desafíos transnacionales y amenazas no militares que se declara debe enfrentar la nación a escala global, identificados en salud mundial y pandemia, cambio climático, tecnología, no proliferación, terrorismo, democracia y derechos humanos, la desinformación, la corrupción y la coerción económica.

En este marco se enuncia que el tema migratorio se enfocará desde el tratamiento de los problemas que lo originan: violencia e inseguridad, Estado de derecho débil, corrupción generalizada, falta de oportunidades educativas y económicas. Esta línea de trabajo se ha comenzado a ratificar a través de la comunicación de Antony Blinken, actual Secretario de Estado, con los ministros de relaciones exteriores de El Salvador, Honduras y Guatemala entre el 17 y el 19 de febrero<sup>4</sup>. Un análisis sobre cómo esto incidirá en las relaciones entre Estados Unidos y los países de Centroamérica debe considerar cómo se operó con fines similares en el marco de cooperación que se estableció a través de los Tratados de Libre Comercio y la Iniciativa para la Seguridad y la

Prosperidad de Triángulo Norte durante los gobiernos de Barack Obama y Donald Trump, así como los acumulados logrados en la capacidad de Estados Unidos para incidir a favor de sus intereses a partir de ellos.

En similar entorno, como parte de la atención a la degradación ambiental, se propone la ayuda a naciones vulnerables del Caribe y América Central para adaptarse a los impactos del cambio climático, proteger el Amazonas de la deforestación y proteger a los pueblos indígenas. Este enfoque parece apuntar a la importancia que asumen los pueblos indígenas y las sociedades de las zonas aludidas en el contexto del despliegue de un fuerte movimiento popular a raíz de los incendios en el Amazonas, el triunfo electoral del Movimiento al Socialismo en Bolivia, por un lado, y por otro, a la necesidad de exportar el gas esquisto que se está produciendo en Estados Unidos y promover el cambio en la estructura energética en función de ello.

En este contexto se destaca, en especial, la declaración de incorporar los problemas climáticos como prioridades clave en el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y en la Comunidad de Inteligencia, así como de asegurarse que las misiones de servicio en el extranjero, incluyendo aquellas ejecutadas a través del Cuerpo de Paz y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en lo adelante USAID), amplíen su misión para incluir la reducción de la contaminación por carbono, la protección de los pueblos indígenas y las poblaciones vulnerables del impacto climático y la garantía de un planeta más sostenible para todos (Plataforma Demócrata, 2020). Este planteamiento recuerda la consideración de Luis Maira sobre las implicaciones de la aparición de un cuadro de crisis, que lleva consigo una mayor coordinación de medidas que corresponden a las diversas políticas exteriores particulares, que tienen relación con un determinado país y se traduce en términos operativos en la radicación de la política hacia el país en una *task-force* interdepartamental o en alguna instancia preexistente donde concurren las diversas entidades

<sup>4</sup> Ver las notas referidas al respecto en <https://www.state.gov>

que tienen poder de decisión en el caso específico (Maira, 1987).

La intención de promover a la sociedad civil como objeto de influencia también se aprecia en las menciones que de forma explícita aparecen en la Plataforma Demócrata (2020) sobre Cuba y Venezuela. De Cuba se habla acerca de revertir rápidamente las políticas de la administración Trump que han socavado el interés nacional de Estados Unidos, perjudicado al pueblo cubano y sus familias. Se trata de una referencia a cómo se ha visto afectada la imagen del gobierno estadounidense en la sociedad cubana a partir del incremento sostenido de las sanciones económicas, en especial el último año, junto a la reducción de viajes y remesas. Para “enmendar” tal hecho apuntan que se promoverán los derechos humanos y los intercambios entre personas, apostando a lo que declaran como el empoderamiento del pueblo cubano para que escriba su propio futuro. Mientras, en relación con Venezuela se postula desarrollar presión inteligente y diplomacia efectiva con un esquema de acción en el que incluyen el otorgamiento del Estatus de protección temporal para ciudadanos venezolanos en Estados Unidos y la movilización de socios en la región y el mundo para hacer frente a lo que consideran las necesidades de ese pueblo.

Esta proyección se integra en el trabajo con la sociedad civil para promoverla como factor de cambio a favor de los intereses estadounidenses en la región, en el marco de lo que postulan como defensa de los derechos humanos, de la democracia y la lucha contra la corrupción. Como parte de la misma se ubican en el centro de su atención mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, personas con discapacidad y los LGBTQ+. En particular en relación con el último grupo mencionado se destaca la intención de incorporar en el tratamiento de sus asuntos a líderes de alto nivel en el Departamento de Estado, la USAID y el Consejo de Seguridad Nacional.

La idea de articular a la sociedad civil, con gobiernos y el sector privado para incidir en los temas

antes referidos fue presentada por Biden (2020) siendo candidato. Esta alianza se propone para desempeñar lo que cataloga como un doble rol: “actuar para garantizar que sus herramientas y plataformas no empoderen al estado de vigilancia, destruyan la privacidad, faciliten la represión en China y otros lugares, difundan el odio y la información errónea, inciten a la gente a la violencia o sigan siendo susceptibles a otros usos indebidos”. Una propuesta que señaló promovería a escala global a través de una Cumbre mundial por la democracia.

Esta línea de esfuerzo es de larga data en la historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Los ajustes que en esta oportunidad se realicen en ella parece que seguirán las líneas pautadas por el estilo de política de los demócratas hacia la región, definido por ofrecer “nuevas eras” y grandes cambios a través de propuestas políticas, hechas con un esquema teórico lo más articulado posible, en cuyo entorno han tenido origen políticas como la del Buen Vecino de Roosevelt, el Punto Cuarto de Truman, la Alianza para el Progreso de Kennedy y la política de Derechos Humanos de Carter. También se señala que han ofrecido una mayor ayuda financiera a los países del área y que a través de ellas se ha destacado la participación de universidades y tanques de pensamiento que luego han trabajado junto al gobierno (Maira, 1987).

La Plataforma Demócrata 2020 declara una “Nueva era de cooperación basada en la asociación y responsabilidad compartida” para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina (Partido Demócrata, 2020: 87). En sus bases se destaca la existencia de valores comunes, historia y visión de un futuro más próspero, democrático y seguro, como baluartes de la unidad e identidad que debe fundar las relaciones en función de ello. En este orden el gobierno de Obama fortaleció el esquema de la subversión con un sistema de política exterior que actuó de manera integrada en el mundo, y en especial en América Latina y el Caribe, para incidir en valores, concepciones, ideal social, discursos y prácticas de comunidades, movimientos sociales,

populares y políticos, así como de gobiernos y espacios regionales de concertación política e integración económica, con el objetivo de cooptar y ajustar las bases inherentes al funcionamiento de los sistemas políticos y los modelos económicos, para hacerlos funcionales a los intereses estadounidenses de expansión y dominio hemisférico y global. Pero en la misma línea, el análisis del despliegue de los instrumentos de la Guerra No Convencional durante la administración Trump resulta ilustrativo sobre la capacidad que pueden adquirir las fuerzas militares, tradicionales actores de la geopolítica clásica, cuando incorporan entre las bases de su acción el trabajo con los valores para la construcción de alianzas con la sociedad política y la civil en función de realizar los intereses de una nación en el entorno geopolítico (Vázquez y González, 2019).

Desde estas experiencias, los esquemas de dominación de Estados Unidos sobre América Latina, que se han definido a través de conceptos como la dominación de Espectro Completo (Ceceña y Barrios, 2009) y el Sistema de Dominación Múltiple (Valdez, 2001), se enriquecen a partir de las posibilidades que ofrece el despliegue de un sistema de influencias que combina entre sus niveles de acción el territorial (virtual y real), el nacional y el regional, y amplía su impacto a través de modelos para trabajar el cambio cultural, utilizando la disputa de sentidos, desde la complementación de los recursos de poder de la diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales, estadounidenses y locales con intereses afines a los de Estados Unidos en la región.

En línea con lo anterior en la Plataforma Demócrata (2020) se reconoce como principio: “Nuestros aliados ofrecen una enorme ventaja estratégica que nuestros rivales no pueden igualar. Ellos multiplican nuestra influencia, extienden nuestro alcance, alivian nuestra carga y promueven nuestros intereses y prioridades compartidas mucho más de lo que podríamos hacerlo por nuestra cuenta”. En función de ello se propone renovar el liderazgo

estadounidense colocando los valores democráticos en el centro de la política exterior, con estrategias y herramientas renovadas para una nueva era que aluden a la revitalización de la diplomacia y la transformación de las fuerzas armadas. Estas líneas de acción han sido reafirmadas en las declaraciones que realizó Biden en el Departamento de Estado el 4 de febrero sobre las proyecciones de la política exterior del país en el marco de lo que llamó una política exterior para la clase media<sup>5</sup>.

### Reinvención del liderazgo, revitalización de la diplomacia y transformación de las fuerzas armadas

La reinvención del liderazgo de Estados Unidos a través de la revitalización de la diplomacia y la transformación de las fuerzas armadas incluye varias líneas de trabajo en la Plataforma Demócrata 2020, entre las que pueden mencionarse la recuperación de la USAID como la principal agencia de

<sup>5</sup> En un contexto signado por la ruptura del consenso sobre la política exterior en la sociedad estadounidense enmarcado en la creciente polarización socioeconómica que la afecta y lo que se ha calificado como el vaciamiento de la clase media, los impactos de la COVID-19, la crisis económica, la exacerbación de las contradicciones sociales alrededor de los dos modelos -el globalista y el localista- que se presentan para enfrentarla desde el partido demócrata y el republicano, entre otros factores, el mandatario ha enfatizado en la necesidad del vínculo entre la política exterior y las posibilidades de una renovación económica interna. En tal sentido, destacó la necesidad de invertir en la diplomacia, en el fortalecimiento de sistemas de salud en lugares remotos del mundo, en el desarrollo en otros países, entre otras acciones, como condición para garantizar la paz, la prosperidad y la seguridad de la sociedad estadounidense, crear nuevos mercados para sus productos, reducir la probabilidad de inestabilidad, violencia y migraciones masivas, reducir el riesgo de futuras pandemias que amenazarían a la población y la economía en Estados Unidos, entre otros elementos. Esta concepción aparece formulada en el informe de la Carnegie Endowment for International Peace (2020) *Making U.S. foreign policy work better for the middle class*. Ver la intervención de Biden en <https://www.whitehouse.gov>

desarrollo del mundo, trabajando junto a la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de Estados Unidos; el trabajo para modernizar las instituciones internacionales, mencionando de forma reiterada en este sentido a la Organización Mundial de la Salud (en lo adelante OMS), el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Fondo de Población de las Naciones Unidas; la reforma del Departamento de Estado y construir una fuerza que pueda disuadir y ganar los conflictos del siglo XXI, usando la fuerza solo cuando sea necesario, siempre como último recurso y con el consentimiento informado del pueblo.

Los ajustes internos y externos que se mencionan pueden relacionarse con los principales temas a través de los cuales se plantea la influencia de Estados Unidos a escala global, en el marco de lo que califican como atención a “desafíos transnacionales” o enfrentamiento a “amenazas no militares”. Como parte de los primeros, los esfuerzos para la recuperación de la COVID-19 se ubican como marco contextual de acción para recuperar el liderazgo global de Estados Unidos. Sobre ello Samantha Power, postulada por Biden para ocupar la dirección de la USAID, señaló en un artículo publicado en la Revista Foreign Affairs Latinoamérica que Estados Unidos puede encabezar la distribución mundial de la vacuna contra la COVID-19 como elemento que podría remozar su prestigio internacional. Esta propuesta es sustentada por Power (2021), considerando los efectos positivos en la opinión pública internacional sobre Estados Unidos de la asistencia que brindó el país ante el tsunami en el océano Índico en 2004, el terremoto en Pakistán en 2005 y el tsunami en Japón en 2011, así como el impacto del Plan de Emergencia del Presidente de Estados Unidos para el Alivio del Sida (Pepfar), una iniciativa internacional del presidente George W. Bush.

Los programas de asistencia y desarrollo extranjeros son reconocidos en la Plataforma Demócrata como herramientas poderosas para promover la seguridad y la prosperidad de Estados Unidos y del mundo. Sobre ellos reconocen que “usando

menos del uno por ciento de su presupuesto anual, Estados Unidos obtiene un rendimiento extraordinario por sus inversiones alrededor del mundo en la prevención y el alivio de la pobreza, el hambre, las enfermedades y los conflictos, el empoderamiento de poblaciones vulnerables y marginadas y la apertura de los mercados globales para que los negocios y las exportaciones estadounidenses prosperen”.

El enfrentamiento a la COVID-19, como sugiere Power (2021), aprovechando todo el potencial acumulado por la USAID en el mundo, así como las alianzas que ha promovido entre ministerios de salud, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y el sector privado de muchos países, pudiera garantizar a los programas de asistencia para el desarrollo un nivel superior de alcance en la región al logrado en los años 1990, y en el siglo XXI, en el accionar que se dirigió a sociedades y gobiernos a escala territorial (local y comunitaria), a través de la asistencia al fortalecimiento de la participación y el empoderamiento comunitario, productivo y de género, entre otros. Supondría ampliar su marco de acción legal y sus articulaciones con instituciones internacionales más allá de las regionales con las que ha actuado antes, como el Banco Interamericano de Desarrollo.

En esta línea puede articularse, además, la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de Estados Unidos, entre cuyos objetivos se identifican facilitar la participación del sector privado en el desarrollo económico de países de ingresos bajos y medios y de países en transición hacia economías de mercado, a fin de complementar los objetivos de política exterior estadounidenses. En función de ello ha trabajado en Ecuador y Brasil el empoderamiento femenino y las pequeñas y medianas empresas, a través de la provisión de financiamiento y asistencia técnica. Entre sus proyecciones de trabajo se incluye el apoyo a la creación de una plataforma mundial para la salud, con el objetivo de ampliar el acceso a suministros imprescindibles para la atención sanitaria, el financiamiento a fabricantes y proveedores



de materias primas esenciales y prestaciones de servicio a los países en desarrollo<sup>6</sup>. El entorno de presión en esta línea podría hacerse más complejo desde la asociación entre el combate a la corrupción y la agenda de cooperación económica a la que exhorta Power (2021) cuando señala: “Estados Unidos puede insistir en que un país se comprometa con un conjunto mínimo de medidas anticorrupción antes de entrar en acuerdos preferenciales de comercio y brindar asistencia técnica a los países dispuestos a hacer más”.

De otra parte, en esta área también existen capacidades desplegadas para que las fuerzas armadas se incorporen a la red de incidencia, en particular la experiencia desplegada por las mismas en torno al enfrentamiento a epidemias, atención a catástrofes naturales y crisis humanitarias, entre otras.

Esta línea de esfuerzo conjunto podría aportar a la preparación de condiciones para la inserción de la sociedad civil como actor de cambio en la región, a través del modelo de la Guerra No Convencional. La pertinencia de integrar estas capacidades durante el gobierno de Biden puede fundamentarse en los resultados revelados en el informe de la Carnegie Endowment for International Peace (2020) *Making U.S. foreign policy work better for the middle class*. En el documento referido se declara, por ejemplo, que muchos estadounidenses de clase media están más preocupados por cómo las intervenciones militares y cambios en los compromisos globales de Estados Unidos, entre otros aspectos de política exterior, podrían afectar su seguridad y bienestar económico, que por la revisión de políticas comerciales pasadas. Con base en ello se sugiere que Estados Unidos debe mantener su liderazgo en el mundo, pero encauzarlo evitando el cambio de régimen y la transformación de otras naciones a través de intervenciones militares.

<sup>6</sup>Para ampliar el conocimiento sobre este tema ver <https://www.dfc.gov>

En la elaboración de este informe participó Jake Sullivan, el asesor de Seguridad Nacional nombrado como parte del gabinete de Biden. Algunos de sus presupuestos han sido retomados en la proyección de la política exterior que han realizado él y Biden, enunciada por el segundo como “una política exterior para la clase media” desde el año 2020 en un artículo que publicó en la Revista *Foreign Affairs*. En el texto, el actual presidente postula que “podemos ser fuertes e inteligentes al mismo tiempo. Existe una gran diferencia entre los despliegues abiertos a gran escala de decenas de miles de tropas de combate estadounidenses, que deben terminar, y el uso de unos pocos cientos de soldados de las Fuerzas Especiales y activos de inteligencia para apoyar a los socios locales contra un enemigo común. Esas misiones de menor escala son sostenibles militar, económica y políticamente, y promueven el interés nacional” (Biden, 2020).

En esta línea las capacidades desarrolladas por el Comando Sur durante el gobierno de Trump en la promoción de una red de redes de académicos, organizaciones no gubernamentales, gobiernos, etc, coordinada por las fuerzas militares estadounidenses, presenta avances para el tratamiento de lo que se identifica en la Plataforma como desafíos transnacionales y amenazas globales que también pueden ser aprovechados. Por ejemplo, el despliegue para atender catástrofes ambientales, el modelo desarrollado por Brasil para atender la supuesta crisis humanitaria en Venezuela, entre otros (Comando Sur, 2018; Frenkel, 2019; Lajtman, 2020; Ommati, 2021).

En este empeño se aprecia, además, la posibilidad de utilizar a las instituciones internacionales como instrumentos de presión en la disputa geopolítica de Estados Unidos por mantener su capacidad para realizar sus intereses en la región contra las fuerzas políticas progresistas y de izquierda que suponen obstáculos para ello, a partir de la defensa de posiciones de soberanía.

En el Informe del año 2020 del Banco Mundial, por ejemplo, se destaca en la sección dedicada a América Latina

lo que se califica como el éxodo de refugiados sin precedentes como resultado de la crisis humanitaria, económica y social de Venezuela. La evaluación del impacto de esa migración en Colombia, Perú y Ecuador se recoge como parte de la labor de la institución en el transcurso del año. Estos datos pudieran ser utilizados para movilizar la opinión y los esfuerzos internacionales en función de presionar para un cambio político en Venezuela, tal y como se ha anunciado en la Plataforma y por otros medios.

Otro marco de presión para los ajustes que se han declarado como necesarios en Cuba, Venezuela y Nicaragua pueden provenir de medidas como las propuestas por Biden en la Conferencia Virtual de Seguridad de Munich, celebrada el 19 de febrero de 2021<sup>7</sup>. En su contenido, la exhortación a conformar reglamentos que gobiernen el avance de la tecnología, las normas de conducta del ciberespacio, la inteligencia artificial, la biotecnología, conectados con la promoción de valores democráticos, atendiendo a la experiencia histórica, podría suponer una nueva etapa en la reconfiguración del proyecto neoliberal, enriqueciendo los mecanismos e instrumentos a través de los cuales los modelos de democracia y progreso fundados en la racionalidad neoliberal —especialmente la de base estadounidense— se han expandido por América Latina y el mundo (Harvey, 2005, 2007; Robinson, 2015; Minella, 2017).

Es un proceso entre cuyos efectos es importante destacar lo que se ha definido como pluralismo constitucional, como «tendencia posnacional» o constitucionalismo multinivel, que ha impactado sobre el principio democrático consagrado por las constituciones de los Estados, condicionando la implementación de reglas del derecho internacional

<sup>7</sup> Este contenido puede profundizarse en la declaración del Presidente Biden en la Conferencia de Seguridad Virtual de Munich el 19 de febrero en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference>

que limitan las formas del poder político y la defensa de los intereses nacionales. En este fenómeno, la desnacionalización del derecho nacional se relaciona con una diversidad de condicionantes entre las que se sitúan: la americanización impulsada por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM) (Serna de la Garza, 2010).

En América Latina los impactos que se han constatado en los ajustes de formas de organización y participación política de las sociedades, así como de instituciones, leyes y formas de gobierno asociados a la intervención estadounidense en la gestión de la democracia, la seguridad y el desarrollo en las diferentes escalas espaciales que derivaron en la transformación de relaciones de poder e incidieron en el cambio político regional, expresan la magnitud del despliegue del proyecto de dominación de Estados Unidos, así como los riesgos que el mismo implica especialmente para los proyectos progresistas y de izquierda en la región (González, 2013; Ortiz, 2013 y 2014; Zegada, 2014; Stolowicz, 2017; Vázquez, 2019; Vázquez y González, 2020; Romano, 2020).

Por último, en esta línea podrían quedar interrogantes como ¿qué implicaciones pueden tener las proyecciones de reforma que se promoverán desde los Estados Unidos hacia el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Fondo de Población de las Naciones Unidas para países como Cuba, Venezuela y Nicaragua? ¿La reforma que se proyecta en la Organización Mundial de la Salud podrá tener algún impacto negativo para los servicios médicos internacionales que ofrece Cuba?

## CONCLUSIONES

Joseph Biden asumió la presidencia de Estados Unidos en un contexto signado por la crisis multidimensional que afecta al país y la ruptura del consenso sobre las bases para su gestión. En este entorno, el debate sobre la política exterior se ha potenciado como una de las bases para su reconstrucción. La concepción de “Una política exterior para la clase media” parece ser el nuevo baluarte a partir del cual

se tratarán de legitimar las estrategias, mecanismos e instrumentos en función de ello.

Si ello fuera así, la participación de Sullivan en la construcción de esta propuesta, que se realiza desde la Carnegie Endowment for International Peace, confirma la incidencia de los tanques de pensamiento y del fenómeno definido como corporativización del conocimiento en el entramado de la política exterior de Estados Unidos. Un fenómeno que alude a los mecanismos de la clase capitalista que están tras la toma de decisiones de cada gobierno de turno en ese país, así como a la expresión de la organización de la producción del conocimiento desde la cual los creadores de ideas se agrupan de manera corporativa como investigadores en los tanques de pensamiento, adquiriendo un papel de vendedores de ideas para el que transitan entre universidades, puestos públicos y centros de investigación (Parra-guez, 2016 y Rodríguez, 2018)

Este hecho confirmaría una vez más que: “los factores ideológicos influyen en la formulación de la política exterior norteamericana en un doble plano: por un lado, propiciando el consenso interno que aporta legitimidad para respaldar determinada línea de acción internacional, y por otro, aportando la base programática o plataforma que sostiene dicha línea, posibilitando su implementación (al definir direcciones, contenidos, recursos, instrumentos, tiempos)” (Hernández, 2018: 79). En igual sentido, sería la continuidad histórica del proceso anunciado por Luis Maira desde la década del 80 del siglo XX cuando señaló que: “Si se trata de explorar las líneas que puedan presidir la formulación de un nuevo proyecto nacional, obliga a dirigir las miradas no a los partidos políticos, sino a las corrientes de pensamiento y a aquellas instituciones que preocupadas por formular proposiciones de política se plantean un examen y una reflexión global sobre los EE. UU.” (Maira, 1987: 35). Sin embargo, el espectro de posibilidades a partir de lo cual ello se delinearía no puede soslayar la interacción que debe producirse entre la estructura legislativa y las entidades ejecutivas. En cada una de estas, la experiencia y el

conocimiento acumulado por los funcionarios sobre las capacidades que se han desplegado en la aplicación de la política exterior de Estados Unidos hacia el mundo, y en particular hacia América Latina, puede constituir un elemento clave en función de ello.

En este entorno, los referentes de continuidad parece que seguirán anclados a los presupuestos que revelan las bases doctrinales que han fundado a través de la historia la política exterior de Estados Unidos. Por ejemplo, la Doctrina Kennan (Kennan, 1950: 252): “Diseñar un patrón para las relaciones que nos permita mantener la posición de disparidad. El control norteamericano sobre los recursos en el mundo y especialmente, el acceso norteamericano a las materias primas, los mercados y la fuerza de trabajo del Tercer Mundo”; el Informe Kissinger (1974) que remarca la importancia de considerar el problema que representan las condiciones políticas y económicas de los países poseedores de los recursos minerales cuyo acceso es necesario para el despliegue económico de la nación, así como las diferentes vías que se consideran para superar el mismo, desde el desarrollo del diseño político iraquí como modelo viable para las futuras transformaciones políticas de la región y el mundo, que en función de liberalizar las estructuras económicas para insertar las economías locales en la lógica del mercado imperialista global, promovió fórmulas políticas multipartidistas para romper con las estructuras centralizadas que predominan en los sistemas políticos, reformar el esquema sociocultural religioso (Bush, 2004), entre otros.

En este entorno, los desafíos que pueden presentar para América Latina las relaciones con Estados Unidos, en especial para hacer frente a la crisis desatada a partir de los impactos de la COVID-19, podrían ser potenciados por la posible inserción de mecanismos e instrumentos inherentes al legado de Barack Obama y de otros aportados en la administración de Donald Trump en la construcción del marco de acción desde el que Biden desplegará su política exterior, desarrollando la capacidad y legitimidad racional, legal e institucional para realizar

los intereses estadounidenses en la región, a través de la supuesta modernización de las instituciones internacionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bentley, A. F. (1967). *The Process of Government*. The Belknap Press of Harvard University. Press, Cambridge, Massachusetts.
- Biden, J. R. Jr. (2020). *Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>
- Bush, G. W. (2004). Iniciativa del Medio Oriente Ampliado y Norte de África. *Reunión del G-8*. Sea Island, Georgia.
- Carnegie Endowment for International Peace (2020). *Making U.S. foreign policy work better for the middle class*. Recuperado de [https://carnegieendowment.org/files/USFP\\_FinalReport\\_final1.pdf](https://carnegieendowment.org/files/USFP_FinalReport_final1.pdf)
- Frenkel, A. (2019). Disparen contra las olas: securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, (64).
- González, R. (2013). América Latina ante el desarrollo territorial sostenible: retos e incertidumbres en un mundo globalizado. *Perspectiva Geográfica*, 18(1 enero-junio), pp. 91-116.
- Harvey, D. (2005). El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*. Buenos Aires.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal S.A., Madrid.
- Hernández, J. (2018). El factor ideológico y la formulación de la política exterior norteamericana en el siglo XXI. *Revista Huellas de EE. UU.: Una nueva hegemonía*, (15) pp. 77-100.
- Kennan, G. (1950, abril 7). El National Security Council Memorandum NSC-68. *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, I.
- Lajtman, T. (2020). Trump y la renovación del militarismo imperial en América Latina y el Caribe. En S. M. Romano, (coord), *Trumperialismo. La guerra permanente contra América Latina*. Buenos Aires: Mármol/Izquierdo Editores.
- Maira, L. (1984). Perspectivas y opciones de la sociedad norteamericana. En L. Maira (2007) (sel.). *Estados Unidos. Una visión latinoamericana*, pp. 17-43, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Maira, L. (1987). La formación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina: algunas consideraciones metodológicas. En El debilitamiento de la presidencia Reagan (II) implicaciones para la política exterior. *Cuadernos Semestrales Estados Unidos perspectiva latinoamericana*, (22-2do. Semestre 1987), pp. 85-104. CIDEN.
- Minella, A. C. (2017). Reformas políticas y económicas. La actuación del Center for International Private enterprise en América Latina. En M. Gandásegui (coord.). *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*, pp. 193-223. México D. F.: Siglo XXI Editores.
- Ommati, M. (2021). Operación Bienvenida: terapia de risas y abrazos. *Diálogo América*.
- Orozco, J. L. (1992). *Razón de Estado y razón de Mercado*. México: FCE.
- Ortiz, M.G. (2013). ¿Neoliberalismo autogestivo? La Cultura de Autogestión para el Desarrollo como una herramienta analítica. *Contextualizaciones Latinoamericanas*. (9). Recuperado de <http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/>
- Ortiz, M.G. (2014). El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. *Sociológica*, (83).
- Parraguez, M. L. (2016). *Think Tanks en Estados Unidos. El diseño de la política exterior*. Porrúa, Ciudad de México.



- Power, S. (2021). La ventaja de Estados Unidos y la oportunidad de Biden. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21 (1), pp. 2-15. Recuperado de [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)
- Robinson, W. I. (2015). *América Latina y el capitalismo global. Una perspectiva crítica de la globalización*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, R. (2018). Centros de pensamiento y procesos políticos en Estados Unidos. *Revista Huellas de Estados Unidos*, pp. 35-53. Recuperado de [www.huellasdeuea.com.ar](http://www.huellasdeuea.com.ar)
- Romano, S. M. (2020). *Trumperialismo. La guerra permanente contra América Latina*. Buenos Aires: Mármol/Izquierdo Editores, Madrid: Tarahumara SL., Mármol/Izquierdo Editores.
- Serna de la Garza, J. M. (2010). *Globalización y derecho constitucional comparado*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2895/23.pdf>
- Stolowicz, B. (2017). El posneoliberalismo para una reforzada hegemonía del capital. *Revista Cuadernos de Nuestra América*, XXVI(49 enero-junio).
- Vázquez, Y. (2019). Geopolítica y Derecho en América Latina. En B. Lima, L. Gontijo, y M. Bicalho (orgs.). *Cuba-Brasil Diálogos sobre democracia, soberanía popular y derechos sociales*, II, pp. 373-404. Belo Horizonte: Editora de Plácido.
- Vázquez, Y. y González, O. (2020). La Geopolítica Imperial del Desarrollo en América Latina: ¿un modelo superado? *Pensar a Contracorriente XVI*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Zegada, M. (2014). La economía popular: sociedad civil privatizada en la era global. *Scielo*. Recuperado de <http://www.scielo.org.bo/pdf/rpc/v19n29/v19n29a08.pdf>

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2020). Apoyo a los países en una época sin precedentes. *Informe Anual 2020*.
- Comando Sur de los Estados Unidos. Consorcio para las Américas (2018). *Estrategia del Teatro 2017-2027*. Recuperado de [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/US-SOUTHCOM\\_Theater\\_Strategy\\_Spanish\\_\(FINAL\).pdf?ver=2017-10-26-124307-193&timestamp=1509036213302](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/US-SOUTHCOM_Theater_Strategy_Spanish_(FINAL).pdf?ver=2017-10-26-124307-193&timestamp=1509036213302)