

Marie Laure Geoffray

IHEAL-Sorbonne Nouvelle

Introducción

El objetivo de este capítulo es exponer en qué medida la actuación del secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, sobre Cuba –y los casos venezolano y nicaragüense, aunque estos no se abordarán como tal aquí– a partir de 2015 ha llevado a la repolitización del asunto cubano y de la propia Organización. La mayor parte de la literatura sobre organizaciones internacionales ha señalado que estas tienen tendencia a abordar los problemas desde un punto de vista técnico, para evitar conflictos y así «gestionar» o «gobernar» el orden mundial de forma «despolitizada» (Waltz 1979, Keohane 1989, Barnett y Finnemore 2004). Con todo, estudios recientes han demostrado que las organizaciones internacionales más bien experimentan procesos tanto de politización como de despolitización, igual que otras estructuras administrativas (Petiteville 2016, 2017). Yo entiendo el concepto de politización como la construcción de un debate en torno a un problema, lo que genera movilizaciones colectivas, polarizaciones y divisiones, controversias ideológicas y conflictos (Petiteville 2016). Ciertos procesos específicos que generalmente tienen lugar en el seno de las organizaciones internacionales obstruyen la política: su tecnificación y su dependencia en el conocimiento especializado «objetivo» o en normas universales, su evitación de los conflictos y la dilación en el tiempo (Louis y Maertens 2021).

La OEA es un tipo específico de organización internacional, dominada por una superpotencia en un contexto continental de gran asimetría de poder. De hecho, los Estados Unidos son el país que aporta la mayor parte del presupuesto de la organización¹ y a la vez alberga su sede central. Debido a la historia de intervención militar y política estadounidense en el subcontinente, la OEA se ha representado y percibido como una organización con un fuerte componente político y politizado, una organización que promovería los intereses específicos del poder americano. Ahora bien, muchos académicos y expertos sostienen que la influencia de los Estados Unidos había disminuido a lo largo del año (Boniface 2002, Shaw 2004), y especialmente en la década de 2000 debido al surgimiento de gobiernos de centroizquierda en muchas naciones sudamericanas y a la creación de nuevos órganos

1. El 59% en 2020, según Larry Luxner, «Nestor Mendez discusses OAS priorities in wake of Venezuela, migrant crises», *The Washington Diplomat*, 29 de agosto de 2019, <https://washdiplomat.com/nestor-mendez-discusses-oas-priorities-in-wake-of-venezuela-migrant-crises/>

regionales como ALBA, CELAC y UNASUR, que excluían a los Estados Unidos (y a Canadá) (Lopez-Levy 2009, Gratius 2018). Estas nuevas organizaciones potencian una integración regional más autónoma basada en la cooperación y la complementariedad y respaldan firmemente el principio de la soberanía nacional y regional (Legler 2013). Por ello, todas incluyeron a Cuba a pesar de los debates políticos existentes en cuanto a la naturaleza y la legitimidad del régimen político cubano. Aunque no podemos afirmar que estos nuevos procesos de integración no estuvieran politizados –puesto que implicaban acabar con el control estadounidense y a menudo eran impulsados por gobiernos de izquierdas–, pretendían superar la histórica polarización sobre el problema cubano en el subcontinente.

Desde la elección de Luis Almagro como secretario general en 2015, académicos y expertos en el tema han señalado que el papel de la Secretaría General de la OEA ha cambiado, puesto que la política de Almagro ha pasado a estar muy en sintonía con la de la Casa Blanca y la del Departamento de Estado bajo el mandato del presidente Donald Trump (Marcetic 2019, Pensack 2020). De hecho, el nuevo secretario general ha implementado, entre otras cosas, una política consistente en estigmatizar y sancionar a los gobiernos de Venezuela y de Cuba. Esta medida resultó inesperada, puesto que su candidatura fue promovida en gran medida por el expresidente de Uruguay José Mujica e incluso recibió el apoyo del presidente venezolano Nicolás Maduro. En este sentido, el objetivo de este capítulo es intentar entender la novedosa política del secretario general, que analizaremos como forma de repolitización de la institución y de las funciones de este. El caso cubano y su articulación con la situación venezolana han sido clave en dicho proceso. De hecho, desde 2015, la política de la OEA ha retomado los matices anticomunistas de la década de 1960. Una vez más, enfatiza la necesidad de una ruptura institucional completa, no solo con el Gobierno cubano, sino también con aquellos que eran considerados sus aliados dentro y fuera de la región.

Primero, haré un recorrido por la historia de las resoluciones de la OEA sobre Cuba para mostrar en qué medida el asunto cubano ha estado en cierto modo despolitizado, por lo que respecta a su gestión dentro del sistema interamericano, a principios del siglo XXI. A continuación, expondré que la elección de Luis Almagro como secretario general de la OEA ha cambiado esta situación y que sus acciones han conducido a la repolitización del asunto cubano, lo que, a su vez, ha contribuido a la agudización de la polarización política en el continente. Por último, esbozaré algunas de las consecuencias que esta posición ha tenido sobre la conceptualización de la democracia en determinados círculos políticos e institucionales del subcontinente.

No voy a analizar los rasgos autoritarios de los gobiernos cubano, nicaragüense y venezolano ni sus violaciones de los derechos humanos, que ya han sido documentados minuciosamente en otros lugares, sino que este capítulo pretende analizar la forma concreta en la que la OEA trata a estos regímenes políticos (asociados con las izquierdas), sin prestar la misma atención a otros tipos de crisis políticas y retrocesos democráticos en las Américas hoy en día. Es una cuestión problemática, porque en el contexto americano contemporáneo tan polarizado (tanto del norte como del sur), la OEA no podrá legitimar su misión por

lo que respecta a los derechos humanos y el fomento de la democracia si no la lleva a cabo en todos los lugares siguiendo normas y criterios comunes. De hecho, la investigación ha expuesto que la falta de consistencia en el fomento de la democracia y los derechos humanos ha generado ineficiencia (Pace 2009), y que además puede resultar contraproducente (Tezcür 2012). Asimismo, no se confía en las acciones de los gobiernos poderosos si estos no imponen también las políticas democráticas en su propio país (Whitehead 2016).

1. Del consenso anticomunista al pragmatismo de la política exterior

Entre la década de 1960 y mediados de la de 1970, se pasó de un consenso anticomunista contra el Gobierno cubano a la implantación de políticas exteriores pragmáticas en el subcontinente. La apertura de los archivos y la reciente publicación de obras sobre las políticas exteriores de los diferentes países latinoamericanos nos permiten observar que, a pesar de las diferencias políticas existentes en América Latina, solo los Estados Unidos aplican una política de excepción en relación con Cuba desde hace más de seis décadas.

El consenso anticomunista

Nuevos trabajos historiográficos sobre el sistema interamericano muestran que el «asunto cubano» causaba menos divisiones entre los gobiernos latinoamericanos de lo que se había considerado antes de la apertura de los archivos diplomáticos en muchos países (Keller 2015, Karl 2016, Harmer 2019). Aunque la literatura (Lopez-Levy 2009, LeoGrande y Kornbluh 2015, Rabe 2012, Grandin 2006) parecía enfrentar a los gobiernos relativamente partidarios de la revolución cubana (cuyos líderes veían a la OEA como un arma imperialista)² contra aquellos que deseaban derrocarla a través de sanciones o de una invasión liderada por las fuerzas estadounidenses, obras recientes demuestran que, de hecho, prácticamente todos los gobiernos del subcontinente se oponían al giro socialista emprendido por los líderes de la revolución cubana en 1960 y 1961.

La obra de la historiadora Tanya Harmer (2019) es especialmente inspiradora en este sentido. La autora recuerda que solo tres de los quince Estados no habían roto sus relaciones diplomáticas con la URSS a mediados de la década de 1950. Por aquel entonces, todos los gobiernos estaban caracterizados por posiciones anticomunistas y se inclinaban mayoritariamente del lado de los Estados Unidos en el conflicto entre Oriente y Occidente. En el continente latinoamericano, incluso líderes progresistas que de entrada habían reconocido la legitimidad de la revolución cubana (como José Figueres en Costa Rica o Romulo Betancourt en Venezuela) apoyaron el exilio cubano durante la década de 1960. De hecho, la política de exportar la revolución cubana, a través del apoyo a las guerrillas y a los movimientos sociales en la región, inquietó a las élites políticas (Rabe 1988, Harmer 2019). Así pues, la «amenaza comunista» fue interpretada como una amenaza externa (intervención soviética) y a la vez interna (desestabilización de las élites políticas tradicionales).

Entre la década de 1960 y mediados de la de 1970, se pasó de un consenso anticomunista contra el Gobierno cubano a la implantación de políticas exteriores pragmáticas en el subcontinente.

2. Fidel Castro: «la OEA no es más que un ministerio de colonias yanquis», discurso pronunciado en la Segunda Asamblea Nacional del Pueblo de Cuba, 4 de febrero de 1962, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1962/esp/f040262e.html>.

Todos los gobiernos latinoamericanos estaban de acuerdo con la Administración de los Estados Unidos en que la circulación de ideas comunistas prosperaba gracias a la pobreza generalizada.

Harmer expone que había consenso sobre la existencia de esta amenaza, aunque existían diferencias sobre cómo abordarla. Algunos apoyaban el principio de no intervención, uno de los pilares del sistema interamericano, mientras que otros querían implementar una política de sanciones o incluso fomentar la intervención militar por parte de los Estados Unidos. Por el contrario, varios gobiernos (Chile, Argentina, Brasil, México, Ecuador, Bolivia) sostenían que las medidas punitivas serían contraproducentes, ya que fomentarían una alianza más estrecha con el bloque soviético y generarían un apoyo incluso más firme hacia la experiencia cubana entre los movimientos sociales y los partidos de la oposición en Latinoamérica. Por otro lado, algunos gobiernos estaban interesados en establecer intercambios económicos y comerciales con Cuba y así beneficiarse de la política de embargo de los Estados Unidos (Marques Bezerra 2012).

En cualquier caso, resulta especialmente interesante subrayar que todos los gobiernos latinoamericanos estaban de acuerdo con la Administración de los Estados Unidos en que la circulación de ideas comunistas prosperaba gracias a la pobreza generalizada de la población del continente (Harmer 2019). En aquel momento, había consenso acerca de la necesidad de implementar políticas de desarrollo y políticas sociales redistributivas. Todos los países del subcontinente entonces habían acogido con buenos ojos el lanzamiento de la Alianza para el Progreso (Rabe 2014), incluso las fuerzas más conservadoras (por ejemplo, el exilio cubano pro-Batista).³

Estos análisis permiten entender mejor que la política de sanciones contra Cuba (la suspensión de Cuba de la OEA en 1962, así como el embargo de armas y la suspensión de la Junta Interamericana de Defensa, seguida en 1964 por las restricciones comerciales, la implementación del artículo 6 del TIAR y la ruptura de las relaciones diplomáticas) no fue el resultado únicamente de la presión ejercida por los Estados Unidos, sino más bien de una concepción común de la amenaza que suponía la Revolución cubana en aquel momento. No puede deducirse que el deseo que expresaron los gobiernos latinoamericanos de que Cuba volviera a adherirse al sistema interamericano en 2009 fuera únicamente el efecto de la pérdida de la hegemonía norteamericana en el subcontinente.

1975: el cambio silencioso

Para explicar la dinámica que condujo a la abolición de la suspensión de Cuba de la OEA en 2009, deberíamos remontarnos al punto de inflexión silencioso que se produjo a mediados de la década de 1970. Diez años después de la implementación de una política de sanciones por parte de la OEA, varios países habían retomado las relaciones diplomáticas con Cuba y otros deseaban hacerlo. La mayoría de los países habían dejado de considerar que Cuba suponía una amenaza para el hemisferio. Así pues, en 1974, los ministros de exteriores de Colombia, Costa Rica y Venezuela solicitaron la suspensión de las medidas que habían sido votadas en 1964, pero no consiguieron la mayoría cualificada necesaria de dos tercios (catorce votos de veintinueve). Sin embargo, resulta curioso que los doce países que votaron a favor de levantar las sanciones solicitaron que se incluyera en el acta de la reu-

3. Véase *Patria*, el periódico pro-Batista fundado por Ernesto Montaner en Miami en el verano 1959. Accesible en la Cuban Heritage Collection de la Universidad de Miami.

nión un texto de protesta contra el procedimiento de votación y su resultado.

En dicho texto, criticaban que una minoría bloqueadora (tres países) apoyada por la abstención de otros seis países provocara el fracaso de la solicitud de suspensión. Por lo tanto, advirtieron de que ya no se consideraban vinculados por la Resolución I de la 9ª Reunión de Consulta de 1964 y de que, por ende, eran libres de poder restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba.⁴ Para concluir el texto, remarcaban que no pretendían desvirtuar el sistema interamericano, sino reestructurarlo para dar respuesta a los problemas apremiantes del subcontinente: «el subdesarrollo, la pobreza y la violencia», y a la vez respetar el principio fundamental de no intervención. Aunque los firmantes del texto no denunciaban explícitamente el doble rasero de la OEA, puesto que Chile, Uruguay y Brasil (los tres países de la minoría bloqueadora) estaban gobernados por juntas militares en aquel momento, el texto supuso un golpe a la legitimidad del sistema interamericano.

En 1975, cuando Colombia, Venezuela y Costa Rica, junto con otros siete países, solicitaron una nueva votación sobre la libertad de acción de los países miembros en relación con Cuba en la 16ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en San José (Costa Rica), en esta ocasión obtuvieron el voto favorable de la mayoría de los países, incluyendo los Estados Unidos (con la excepción del voto negativo de Chile, Paraguay y Uruguay; esta vez Brasil se abstuvo junto con Nicaragua).⁵ El resultado de esa votación permitió la reanudación de las relaciones diplomáticas con Cuba para los países que así lo deseaban (Krepp 2017). Cabe mencionar que varios países (Chile, Perú, Ecuador, Argentina, Panamá, así como varios Estados caribeños pequeños) ya habían retomado las relaciones con Cuba sin esperar esta votación (Kruijt 2017).

Además, la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975 ya demostró la existencia de un deseo aún mayor de autonomía con respecto a los Estados Unidos. Esta organización, que incluía a Cuba y excluía a la superpotencia vecina, en un contexto en el que los regímenes militares del Cono Sur todavía ostentaban el poder, tenía su sede en Caracas y Venezuela era el país que más contribuía económicamente (Balfour 1999). Así pues, este país ya desempeñaba un papel fundamental en las reivindicaciones por parte del subcontinente de independencia económica y comercial, usando los extraordinarios recursos del petróleo, bajo el Gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1978). Como puede observarse, la normalización de todo tipo de relaciones con Cuba tuvo lugar mucho antes de la transición a la democracia y de los llamados giros a la izquierda en América Latina. Se trató de una normalización pragmática de las relaciones económicas y comerciales, que también se beneficiaron del contexto de mayor coordinación de los países del tercer mundo, con el Movimiento de los Países no Alineados. De hecho, a diferencia de lo que sucedió en el caso cubano, la OEA rechazó tomar acciones contra la guerrilla sandinista en 1978-1979 e incluso emitió una resolución que defendía «la sustitución de Somoza y la necesidad de dejar la resolución del conflicto en manos del pueblo de Nicaragua» (Shaw 1999). Todos estos factores demuestran que los Estados latinoamericanos tenían mucha

La normalización de todo tipo de relaciones con Cuba tuvo lugar mucho antes de la transición a la democracia y de los llamados giros a la izquierda en América Latina.

4. Acta de la 15ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Quito (Ecuador), 8-12 de noviembre de 1974, www.oas.org/council/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%2015.pdf

5. Acta de la 16ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, 29 de julio de 1975, San José (Costa Rica), <http://www.oas.org/council/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%2016.pdf>

El apoyo latinoamericano hacia el principio no intervención no es la seña de identidad de los giros a la izquierda.

más libertad de acción por lo que respecta a la toma de decisiones en el seno de la OEA de lo que los académicos habían pensado (Shaw 2004).

La relativa despolitización del asunto cubano desde la década de 1980

Esta normalización pragmática estuvo en juego hasta la década de 1990. Ya en la década de 1980, Cuba participó en las negociaciones que llevó a cabo el grupo Contadora para encontrar una salida a la crisis de América Central, con lo que eludieron parcialmente a la OEA (Heller 2003). En 1994, César Gaviria, expresidente de Colombia de centroderecha y entonces secretario general de la OEA, expresó el deseo de que la organización se hiciera cargo del asunto cubano y empezara un proceso de plena reintegración de Cuba en el sistema interamericano (Gaviria 1994). En el año 1996, la Asamblea General de la OEA aprobó una Resolución para la Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio, que suponía un claro y unánime (a excepción del voto negativo de los Estados Unidos) rechazo a la Ley Helms-Burton, aprobada ese mismo año en el congreso estadounidense para reforzar las sanciones contra Cuba (Heller 2003). En 1998, Cuba se integró en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), tras haberse unido a la Asociación de Estados del Caribe en 1994. Con ello, los gobiernos, tanto de derechas como de izquierdas, no solo toleraban la existencia del régimen comunista cubano, sino que creaban nuevas organizaciones para la cooperación regional con Cuba (Heine y Weiffen 2014), mucho antes de que Hugo Chávez fuera investido presidente de Venezuela. Por supuesto, este proceso se aceleró cuando Chávez ganó las elecciones presidenciales de 1998 y tejió una alianza con el Gobierno cubano. A partir de 2004 y con la creación de ALBA, Cuba fue miembro de ocho de las diez organizaciones regionales del continente (Gratius 2018). Además, la posibilidad de acoger de nuevo a Cuba en la OEA fue discutida frecuentemente durante el mandato de José Miguel Insulza hasta el levantamiento de la suspensión de 1962.⁶

De hecho, a partir del año 2000, existió un consenso bipartito sobre el fracaso de la política de sanciones y aislamiento llevada a cabo por los Estados Unidos (Griswold 2009) y por la OEA desde la Resolución de 1962 sobre la suspensión de Cuba de la organización (Gaviria 1994, CIDH 2001), un consenso que también recoge la literatura académica (Lowenthal 2009, Legler 2012, LeoGrande y Kornbluh 2015). Las décadas de 1990 y 2000 también estuvieron marcadas por un mayor deseo de autonomía respecto de los Estados Unidos. Así pues, el apoyo latinoamericano hacia el principio no intervención no es la seña de identidad de los giros a la izquierda. Ya en 1992, México y muchos países caribeños pequeños se opusieron al Protocolo de Washington (que contemplaba la posibilidad de suspender a un miembro de la organización si no cumplía las normas democráticas), que percibían como una intromisión en sus asuntos internos (Ribeiro Hoffmann 2019). En aquel momento, no se beneficiaban de las subvenciones al petróleo que concedían los gobiernos de Chávez y Maduro en el marco de la alianza Petrocaribe. Asimismo, cabe destacar también que las nuevas organizaciones regionales como CELAC y UNASUR, que competían con

6. «Insulza: cuando llegué a la OEA no se hablaba de Cuba», CNN en español, 25 de mayo de 2015, <https://cnnespanol.cnn.com/2015/05/25/insulza-cuando-yo-llegue-a-la-oea-no-se-hablaba-de-cuba/>

la OEA e incluían a Cuba, estaban respaldadas por gobiernos tanto de izquierdas como de derechas.

Por consiguiente, en 2009, cuando los miembros de la OEA votaron por unanimidad abolir la resolución que suspendía a Cuba de la organización, esta decisión fue el resultado tanto de la nueva política del poder establecida en el subcontinente, con los giros a la izquierda, como de largos procesos económicos, políticos y diplomáticos. Sin embargo, otros asuntos de largo alcance todavía estaban en juego en ese momento. Aún existían las eternas divisiones entre los gobiernos que seguían apoyando al Gobierno cubano (Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina) y aquellos que esperaban una estrategia renovada para el fomento de la democracia y los derechos humanos en la isla. Por ello, el compromiso significaba cosas diferentes para los diferentes países, entre el apoyo al experimento socialista, por un lado, y la implementación del fomento de la democracia no coercitiva, por el otro (Merke 2015). En definitiva, se convergió en la necesidad de adoptar un enfoque más pragmático y menos polarizador, basado en el diálogo, la cooperación y la negociación.

Aunque Luis Almagro también se apoya en esta «social civil interna», ha abierto la puerta a «grupos de la sociedad civil activistas y combativos».

2. La lógica de la repolitización en la Secretaría General de la OEA a partir de 2015

A continuación, expondré que, tras ser elegido en 2015, el flamante secretario general de la OEA inició una nueva era en cuanto al régimen internacional (Legler 2012) en el hemisferio: mientras que la arquitectura institucional del fomento de la democracia interamericana está centrada en el Estado (Legler y Tiekou 2010), Almagro ha fomentado la participación de la sociedad civil. Ahora bien, este tipo de participación se aleja del que se había fomentado anteriormente: la de la «sociedad civil interna» (Smith y Korzeniewicz 2006), es decir, fundaciones y ONG bien establecidas basadas en el conocimiento, enfocadas en crear conocimiento especializado, con conexiones con el mundo político. Aunque Luis Almagro también se apoya en esta «social civil interna», ha abierto la puerta a «grupos de la sociedad civil activistas y combativos» (Legler 2012), que trabajan para provocar la desaparición de los gobiernos autoritarios por diferentes medios, algunos de ellos coercitivos e incluso violentos. También se ha apoyado en los ejecutivos conservadores para impulsar su agenda dentro de la OEA, especialmente en el Consejo Permanente. ¿Cómo puede explicarse este giro de los acontecimientos? ¿En qué se ha traducido concretamente? Por último, ¿qué nos demuestra sobre el liderazgo del secretario general y la OEA como organización internacional?

El resurgimiento del discurso de la Guerra Fría

Cuando Almagro fue elegido secretario general de la OEA, pocos esperaban que su mandato se convirtiera en una campaña contra los gobiernos latinoamericanos en particular. El propio Almagro hace hincapié en la necesidad de dialogar y negociar:

Vivimos en un mundo de incertidumbre donde el poder se expresa de las formas más variadas y cada vez menos convencionales, donde

debemos potenciar una agenda positiva con el fin de ayudar a la OEA a estar a la altura para evitar que el hemisferio recaiga en las prácticas de la Guerra Fría, las cuales debemos evitar a toda costa. Para ello, debemos apuntalar las habilidades para la negociación, la mediación y la creación de consensos de esta OEA, lo que une a todos los países del hemisferio (extracto de su discurso de toma de posesión, 28 de mayo de 2015).

El nuevo secretario general incluso alerta contra «el hecho de recaer en las prácticas de la Guerra Fría», que conducen a una confrontación violenta abierta a expensas de los pueblos de las Américas. Almagro se presenta como un diplomático decidido a entablar conversaciones y receloso de la estrategia de sanciones. Uno de sus objetivos es volver a aceptar a Cuba en la OEA;⁷ de hecho, incluso destaca la capacidad de Cuba de aportar su experiencia a la agenda de desarrollo del continente. Por lo que respecta a Venezuela, Almagro se posiciona muy claramente en contra de la diplomacia de sanciones implementada por los Estados Unidos, puesto que pone trabas al necesario diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad.⁸ Por ello, propuso trabajar con todos los países «sin excepciones» y «acabar con las fragmentaciones innecesarias» (Gaudan 2015).

Sin embargo, cuando llevaba menos de un año en su primer mandato, el secretario general empezó a actuar de una forma que contradecía sus primeros discursos. Presionó al Gobierno de Nicolás Maduro para mandar observadores de la OEA a las elecciones venezolanas de diciembre de 2015 y apoyó abiertamente a la oposición de Venezuela. También insultó públicamente a Maduro llamándolo «dictadorzuelo». Tanto fue así que su antiguo mentor, José Mujica, le mandó una carta abierta en la que dejaba claro que sus caminos políticos se habían distanciado demasiado para seguir trabajando juntos.⁹ Al cabo de tres años, Luis Almagro fue expulsado del Frente Amplio.¹⁰ En 2017 y especialmente en 2018, Almagro también empezó a construir un nuevo discurso sobre Cuba, reformulando algunos de los tropos de la época de la Guerra Civil, en particular aquellos que fueron presentados por los gobiernos latinoamericanos y llevaron a la suspensión de Cuba de la OEA.¹¹

Los discursos de la Guerra Fría sobre Cuba presentan los cinco rasgos siguientes: 1) un énfasis en la ideología del Gobierno cubano (marxista leninista) y su incompatibilidad con la democracia representativa; 2) un centro de atención en las violaciones de los derechos humanos y las debidas garantías; 3) la idea de que Cuba era un Estado clientelar (un *proxy*) soviético y no un régimen comunista autónomo; 4) la idea de que la mera existencia del régimen cubano suponía una amenaza a la seguridad en el hemisferio, puesto que el régimen cubano exportaba su revolución al extranjero y apoyaba la expansión del comunismo de base soviética; 5) el hecho de que se necesitaban políticas sociales para guiar la acción del Estado hacia el reformismo y prevenir dinámicas revolucionarias (y especialmente minar la campaña y la propaganda comunista cubana). Estas perspectivas han conducido a la exclusión de Cuba de la OEA, como hemos visto en la primera parte de este capítulo, pero también han conducido a la promoción de la Alianza para el Progreso. El anticomunismo y el centro de atención en la seguridad fueron acompañados de la reflexión sobre los orígenes sociales de las agitaciones políticas y la necesidad de tender un puente entre los ricos y los pobres.

7. Almagro: «OEA debe hacer mea culpa por haber expulsado a Cuba», *El País* (Uruguay), 27 de mayo de 2015, <https://www.elpais.com.uy/informacion/almagro-oea-debe-me-culpa-haber-expulsado-cuba.html>.
8. Véase su entrevista «Luis Almagro: “Cuba puede aportar mucho a la OEA”», *El Comercio*, 21 de marzo de 2015, <https://www.elcomercio.com/actualidad/entrevista-luisalmagro-cuba-secretario-oea.html>.
9. Véase [subrayado.com.uy/pelea-almagro-y-mujica-provoca-renuncia-asesores-la-oea-n51064](https://www.subrayado.com.uy/pelea-almagro-y-mujica-provoca-renuncia-asesores-la-oea-n51064) y la carta abierta puede consultarse aquí: <https://www.facebook.com/unetvhn/posts/1497046300424079>.
10. CNN en español, «Luis Almagro es expulsado del Partido Frente Amplio en Uruguay», *CNN en español*, 15 de diciembre de 2018, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/12/15/almagro-expulsado-frente-amplio-uruguay-partido/>.
11. He seleccionado todos los discursos oficiales y notas de prensa de Luis Almagro sobre la situación cubana. Además, he incluido también sus discursos más generales (declaraciones generales, declaraciones sobre Venezuela, el discurso sobre la democracia y el sistema democrático interamericano) en los que se menciona a Cuba, puesto que estos a menudo señalan la influencia negativa de Cuba en el hemisferio (un total de 29 discursos). He tenido en cuenta tanto sus discursos oficiales (disponibles en la página web de la OEA) como sus notas de prensa, así como sus discursos pronunciados en otras instancias. La tabla es un breve resumen de las ideas que desarrolla en sus discursos.

Tabla 1: influencia de Cuba en el hemisferio según los discursos del secretario general de la OEA (2015-2021)

Cómo es definida Cuba políticamente	Efectos de Cuba en el hemisferio	Necesidad de acción
<p>Autoritarismo/totalitarismo «Cuba es el ejemplo paradigmático de nación cautiva. La dictadura comunista no solo esclaviza, tortura, asesina, persigue, intimida y fuerza a su gente al exilio, sino que también exporta sus prácticas totalitarias al resto de la región.»¹² «Se aferra al poder mediante la fuerza bruta y el miedo.»¹³ «Terrorismo de estado contra sus ciudadanos»¹⁴</p>	<p>Exportación de prácticas autoritarias «Cuba hoy en día controla el servicio de inteligencia venezolano para uso civil, así como el servicio de inteligencia militar; controla la Guardia Nacional Bolivariana, así como los colectivos, las bandas armadas que le hacen el trabajo sucio al Gobierno, disparando y atemorizando a los manifestantes.»¹⁵</p>	<p>Necesidad de confrontación Por desgracia, aquellos que miran a otro lado, aquellos que apoyan estas acciones de la dictadura, apoyan esta solución violenta, en ocasiones diciendo que no apoyan una solución violenta lo están haciendo. [...] No es con permisividad, jamás ha existido en ninguna parte del mundo que se haya terminado una dictadura, las dictaduras se terminan cuando son confrontadas y son terminadas por quienes las confrontan y por eso saludamos especialmente la resolución que ha sido aprobada hoy.¹⁶</p>
<p>Violaciones de los derechos humanos «Cuba es la dictadura más longeva de las Américas, la ausencia de derechos es flagrante. Se autodenomina dictadura del proletariado, pero en realidad es una dictadura contra el proletariado y contra los trabajadores, en la que no existe el principio básico de sindicalización independiente y perduran ciertas formas de trabajos forzosos, algunos de ellos denunciados en el marco de misiones médicas.»¹⁷</p>	<p>Polarización y violencia «Cuando existe una dictadura, el resto del hemisferio no funciona en absoluto.»¹⁸ «Las dictaduras son el origen y la causa fundamental de la polarización en este hemisferio.»¹⁹ «Cuba es un “laboratorio central” de “desestabilización”.»²⁰ «Su antigua metodología de exportar la polarización y las malas prácticas, para fundamentalmente financiar, apoyar y promover el conflicto político y social»²¹</p>	<p>Necesidad de contraatacar «En democracia, todavía tenemos la necesidad de buscar mecanismos para combatir la impunidad y para hacer frente a los fenómenos y las malas prácticas que amenazan la preservación de los derechos humanos, como la delincuencia organizada, el narcotráfico y la corrupción.»²² «El camino responsable para Venezuela es el de la responsabilidad de proteger; el camino irresponsable es el de Hands Off Venezuela. Ahora bien, tenemos que pedir la acción de todos en Venezuela, porque tenemos que resolver la crisis humanitaria más importante que ha sufrido el continente [...]»</p>
<p>Fracaso económico «El ejemplo más evidente y lamentable de fracaso político, económico, social y productivo. Destrucción total del aparato productivo, destrucción total de las variables económicas y destrucción total del pleno ejercicio de la soberanía popular.»²³</p>	<p>Uso de Venezuela para objetivos cubanos Existe un «ejército de ocupación en Venezuela.»²⁴ «Los cubanos han intervenido en Venezuela durante años. Es la única intervención militar que ha tenido lugar en ese país. Los cubanos son un parásito que sigue chupando la sangre del cadáver de la maltrecha economía de Venezuela.»²⁵</p>	<p>Sacar a Cuba de Venezuela Durante demasiado tiempo la dictadura cubana ha disfrutado de impunidad; la OEA está trabajando para acabar con esta situación.²⁶</p>
<p>Delincuencia organizada y narcotráfico «La dictadura cubana fue la primera en hacer funcionar al Estado en la lógica del narcotráfico. Surgieron de una metodología muy cubana, y encontraron 6 o 7 chivos expiatorios, incluyendo héroes de guerra como el general Ochoa.»²⁷</p>	<p>Delincuencia organizada y narcotráfico «Corrupción, delitos de lesa humanidad y narcotráfico, esta es la combinación completa de la dictadura venezolana. Ni siquiera fue inventada por la dictadura venezolana, su origen está en la dictadura cubana, esos viejos despojos de la dictadura cubana fueron introducidos en la lógica del siglo XXI, en un proceso que podríamos denominar los “mil pasos”, para la implementación de la dictadura venezolana.»²⁸</p>	<p>Delincuencia organizada y elecciones «¿Qué implicaciones políticas tienen el narcotráfico y la delincuencia organizada? Implican dinero, que se inyecta en el sistema democrático y luego lo perfora como un queso gruyere. Lo que más me gustaría hacer en el mundo es perseguir el dinero bolivariano en todas las campañas del hemisferio, de Canadá a Tierra del Fuego. Así se limpiarían al máximo los sistemas políticos del hemisferio, se generarían las mejores condiciones para el funcionamiento de la democracia, al limpiar ese dinero inyectado en las campañas y las actividades políticas durante todos esos años.»²⁹</p>

Los discursos de Luis Almagro sobre Cuba sobre presentan tres de estas cinco dimensiones. Es interesante señalar que las dimensiones que se pasan por alto son la ideológica y la social. De hecho, no se menciona la revocación de la ideología marxista leninista ni se abordan los punta-

12. «Luis Almagro: “Cuba es un ejemplo perfecto de nación cautiva”, Radio Television Marti, 16 de julio de 2019, <https://www.radiotelevisionmarti.com/a/luis-almagro-cuba-sigue-siendo-una-amenaza-a-los-derechos-humanos/242744.html>.
13. Discurso en Naciones Unidas sobre los presos políticos cubanos, Nueva York, 16 de octubre de 2018.
14. <https://www.dw.com/es/almagro-acusa-a-cuba-de-terrorismo-de-estado-contra-sus-ciudadanos/a-57021304>.
15. Discurso en la inauguración del nuevo curso académico en Santiago de Chile, 9 de junio de 2020.
16. Discurso en el Consejo Permanente sobre la situación política en Venezuela, Washington D.C., 9 de diciembre de 2020.
17. Discurso en el diálogo presidencial de IDEA: ¿América Latina, ahora o nunca?, Washington D.C., 17 de noviembre de 2020.
18. Discurso en la presentación del libro Derecho Internacional de la democracia, Washington D.C., 29 de septiembre de 2020, Washington D.C., 29 de septiembre de 2020.
19. Discurso en el Foro: defensa de la democracia en las Américas, Miami, 5 de mayo de 2021.
20. Discurso el Foro: defensa de la democracia en las Américas, Miami, 5 de mayo de 2021.
21. Nota de prensa, 16 de octubre de 2019, https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-081/19.
22. Discurso en la conferencia sobre delincuencia organizada, Miami, 23 de octubre de 2018.
23. Discurso el Foro: defensa de la democracia en las Américas, Miami, 5 de mayo de 2021.
24. Esta expresión ha sido citada repetidamente por periodistas en medios de comunicación, por expertos de think tanks y por activistas. Véase, por ejemplo, Infobae, 19 de julio de 2017, <https://www.infobae.com/america/eeuu/2017/07/19/luis-almagro-ante-el-senado-de-los-eeuu-venezuela-es-el-pais-mas-corrupto-del-continente-toda-la-estructura-del-estado-esta-tomada-por-el-narcotrafico/> Pero la transcripción de la OEA del discurso de Luis Almagro en la audiencia del Senado no la menciona. Véase la Declaración del secretario general de la OEA ante la audiencia del Senado estadounidense en sobre Venezuela, 9 de julio de 2017, https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=S-020/17.

les sociales de la guerra revolucionaria en América Latina, con lo que se ignoran los debates políticos, que tienen lugar al mismo tiempo y que todavía soportan el peso en la política latinoamericana contemporánea. Por el contrario, las otras tres características de los discursos de la Guerra Fría sobre Cuba (Cuba como violador de los derechos humanos, como Estado clientelar de la URSS y como amenaza a la seguridad) se reformulan y combinan con nuevos elementos. En la tabla 1, resumo todos los elementos que están presentes en los discursos del secretario general desde que tomó posesión en 2015 y los clasifico en tres categorías: su definición del régimen cubano, los efectos que se considera que este régimen tiene en el hemisferio y la forma de abordarlos.

Como podemos comprobar, el régimen político cubano se define como «dictatorial», «autoritario» o «totalitario». Es relevante señalar este hecho, porque la noción de autoritarismo se ha vuelto hegemónica en las ciencias sociales y en la mayoría de las disciplinas, debido a las intensas controversias, inconsistencias ideológicas y usos estratégicos de la noción de totalitarismo para fines de la Guerra Fría (Traverso 1998, Guilhot 2005). Además, Cuba se destaca como el «ejemplo paradigmático de nación cautiva», «la dictadura más longeva» y la «primera basada en el narcotráfico».

La amenaza que supone el régimen cubano, otro tropo de la Guerra Fría, también se pone en primer plano. Se basa en viejos discursos (Cuba como amenaza a la democracia, los derechos humanos y la seguridad), pero con dos componentes nuevos. En primer lugar, se considera que Cuba exporta malas prácticas por lo que respecta tanto a la represión como a la propaganda, que conducen al conflicto social. Desde este punto de vista, la polarización política contemporánea de las Américas (que surge de muchas dinámicas diferentes, incluyendo dinámicas fascistas, racistas, populistas y religiosas) es simple y llanamente atribuida a Cuba. En segundo lugar, el régimen cubano ahora se ve como una amenaza a la seguridad, no solo porque se considera que exporta su conocimiento en cuanto a represión social, sino también corrupción, narcotráfico y delincuencia organizada. Desde esta perspectiva, solo los regímenes de izquierdas son propensos a que en sus Estados se infiltren estas redes turbias. Casos emblemáticos como México bajo el mandato de Enrique Peña Nieto, Colombia bajo el mandato de Álvaro Uribe o la Honduras de Juan Orlando Hernández simplemente se ignoran. Desde este prisma, Cuba no solo se define como un régimen autoritario *per se*, sino también como un régimen que ejerce una fuerte influencia negativa sobre otros países latinoamericanos, lo que pone en peligro a todo el hemisferio y genera la necesidad de una respuesta regional específica. Se hace hincapié especialmente en la naturaleza delictiva de las actividades del Gobierno cubano y su exportación a Venezuela. El Gobierno cubano se presenta explícitamente como el responsable de la actual crisis política y económica de ese país. El Gobierno venezolano, por su parte, es visto como una marioneta del Gobierno cubano, lo que recuerda al tropo de la Guerra Fría de Cuba como un Estado clientelar de la URSS.

En consecuencia, la coexistencia política y diplomática se presenta como algo poco deseable, y las acciones contundentes como necesarias. El quid de este punto de vista es que no se puede negociar con dictaduras, puesto que sería inmoral y a la vez ineficiente (Clemens 2011). En el discurso de Luis Almagro, la coexistencia es sinónimo de «permisividad» o de «mirar para otro lado». ³⁰ Almagro sostiene que estas políticas no son capaces de acabar con las dictaduras y que la «confrontación» es

la única manera de hacerlo. En sus textos, Almagro presenta la confrontación más bien como un conjunto de soluciones institucionales para presionar a las élites de los regímenes autoritarios, pero no descarta por completo la posibilidad de una intervención externa, siempre y cuando esté dentro de los límites del derecho internacional.³¹

Curiosamente, el secretario general presenta la política de confrontación como la única legítima, aunque ese tipo de política ha recibido críticas por su inconsistencia e ineficiencia. De hecho, académicos y expertos han expuesto que las sanciones a menudo han afectado de manera desproporcionada a la población, y no a las élites y al Gobierno (Kuntz y Jackson 1994, AAWH 1997, Napier 2010). También han demostrado que las sanciones y el aislamiento no acarrearán cambios en el régimen (Fontaine y Ratliff 2000, Borer y Bowen 2007). Y, por último, han señalado que estas políticas han tenido un efecto adverso sobre la seguridad en los Estados Unidos y en el hemisferio (Pape 1997, Clemens 2011, Russo y Haney 2012). Por el contrario, la investigación ha demostrado que una estrategia menos ambiciosa, basada en el cambio político y no en el cambio de régimen, puede dar resultados (Jentleson 2006, Bach, Espach y Rosenau 2017). Entonces, ¿cómo podemos explicar la postura de confrontación del secretario general y su énfasis en la diplomacia coercitiva?

Explicación de la nueva postura de confrontación del secretario general

Se han dado diferentes explicaciones para el inesperado cambio del secretario general, pero hasta ahora ninguna resulta muy convincente. En primer lugar, Almagro ha sido acusado de ponerse del lado de Donald Trump, con el fin de conservar la financiación del congreso estadounidense a la OEA, puesto que Trump quería recortar los fondos para las organizaciones multilaterales (Shifter y Raderstorf 2017). Creo que este argumento es engañoso. La postura más radical de Almagro sobre Venezuela (otoño de 2015) es más de un año anterior a la elección de Trump (el 8 de noviembre de 2016). Ahora bien, puede considerarse de forma acertada que la política de Trump por lo que respecta a Cuba y Venezuela ha sido clave para reforzar el posicionamiento de Luis Almagro en ambos temas, tras sus primeras acciones, ya que dio prioridad a la OEA en el trato con Venezuela en lugar de otras instituciones regionales (Palestini 2021).

Otra hipótesis sugiere que Almagro procedía de un entorno político bastante conservador y tenía tendencia a cambiar de bando en ciertos temas (Marcetic 2019), lo que explicaría su reciente cambio de posicionamiento. Esta hipótesis es interesante, pero debe pulirse. De hecho, entre 2010 y 2015, Almagro ha actuado por lo general en consonancia con el Gobierno de José Mujica. Si bien su trayectoria por lo que respecta a la defensa de los derechos humanos ya destacaba cuando asumió el cargo de secretario general de la OEA, sus actuaciones consistían en enfrentarse al legado del pasado dictatorial de Uruguay, defender a los refugiados y apoyar la despenalización de la marihuana, todo ello acciones asociadas con tendencias bastante progresistas. Ahora bien, es cierto que Almagro procedía de una tradición política de derechas cuando ingresó en el Servicio Exterior de Uruguay como miembro del Partido Nacional (una amplia coalición de centroderecha y derecha). Esta socialización política inicial debería ser estudiada con el

25. «Cuba en Venezuela, la conquista del siglo XXI» CASLA Institute, Washington DC, 9 de junio de 2020.
26. «Cuba en Venezuela, la conquista del siglo XXI» CASLA Institute, Washington DC, 9 de junio de 2020.
27. Conferencia sobre el sistema interamericano de derechos humanos (Universidad de Boston), 30 de octubre de 2020.
28. Conferencia sobre el sistema interamericano de derechos humanos (Universidad de Boston), 30 de octubre de 2020.
29. Discurso en el Foro: defensa de la democracia en las Américas, Miami, 5 de mayo de 2021.
30. No es con permisividad, jamás ha existido en ninguna parte del mundo que se haya terminado una dictadura, las dictaduras se terminan cuando son confrontadas y son terminadas por quienes las confrontan y por eso saludamos especialmente la resolución que ha sido aprobada hoy. http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0081
31. «OAS chief: "Military intervention" in Venezuela cannot be ruled out», DW, 15 de septiembre de 2018, <https://www.dw.com/en/oas-chief-military-intervention-in-venezuela-cannot-be-ruled-out/a-45496823>. Cuando los medios de comunicación recogieron esta cita, Luis Almagro reiteró que sus palabras habían sido tergiversadas y/o que había sido malinterpretado. Al mismo tiempo, esta otra entrevista en *Americas Quarterly* da fe de que Almagro no estaría en desacuerdo con una intervención, si esta tenía lugar dentro de los límites del derecho internacional: «Luis Almagro: Venezuela cannot become another Rwanda», *Americas Quarterly*, 20 de septiembre de 2018, <https://www.americasquarterly.org/article/luis-almagro-venezuela-cant-become-another-rwanda/>.

El activismo del secretario general sobre el caso venezolano y luego sus interacciones con los exiliados cubanos son clave para entender su nueva postura sobre Cuba.

fin de entender en qué medida fue minimizada durante el mandato de Almagro y cómo resurgió cuando este asumió la Secretaría General de la OEA, pero hacerlo sobrepasaría los objetivos de investigación de este artículo.

Prefiero argumentar que el activismo del secretario general sobre el caso venezolano y luego sus interacciones con los exiliados cubanos son clave para entender su nueva postura sobre Cuba. De hecho, Luis Almagro se involucró primero en la resolución de la crisis venezolana. En aquel momento, su postura sobre Venezuela era más tibia que la de la Administración Obama, que impuso sanciones a altos funcionarios venezolanos a modo de protesta contra las violaciones de derechos humanos en Cuba en marzo de 2015.³² Almagro adoptó un papel más activo solo a finales de 2015, cuando expresó su preocupación por las próximas elecciones legislativas, y posteriormente en 2016, tras las maniobras del presidente Maduro para limitar y marginar a la nueva mayoría en la asamblea nacional (después de que su partido perdiera las elecciones de diciembre de 2015). La postura conflictiva de Almagro resultó sorprendente, debido a su trayectoria política previa y a la polarización existente en América Latina sobre la crisis venezolana, pero se radicalizó en consonancia con la mayoría de los miembros de la OEA. De hecho, según Stefano Palestini, las inesperadas sanciones de la OEA de 2017 se explican como una consecuencia del alineamiento de las preferencias de MERCOSUR (con sus dos Estados más fuertes, Argentina y Brasil) y los Estados Unidos (Palestini 2021). Palestini explica que las amenazas a la democracia que plantean los gobernantes raramente son sancionadas, sobre todo cuando tienen lugar en Estados poderosos como Venezuela. Sin embargo, en 2017, el contexto político había cambiado en las Américas. De hecho, algunos de los países más poderosos del hemisferio habían elegido o reelegido presidentes de derechas (Enrique Peña Nieto en México (2012), Mauricio Macri en Argentina (2015), Donald Trump en los Estados Unidos (2016), Michel Temer en Brasil tras la moción de censura de Dilma Rousseff (2016)) y el Grupo de Lima había conseguido crear una amplia coalición de países: primero doce (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú), después quince (con Haití, Guyana y Santa Lucía) y finalmente diecinueve (con los Estados Unidos, Barbados, Jamaica y Granada). Estos países respaldaban la iniciativa del Grupo de encontrar una solución a la crisis política de Venezuela intentando negociar un pacto entre la oposición y el Gobierno de Maduro. En este contexto continental, aunque puede destacarse el activismo de Luis Almagro (con el apoyo sin reservas hacia Leopoldo López, por ejemplo), su postura está en consonancia con la de la mayoría de los gobiernos del hemisferio. No obstante, esta posición va evolucionando progresivamente y se vuelve mucho más conflictiva a medida que su discurso sobre Venezuela va mucho más allá de una condena de la ruptura del orden político y empieza a estigmatizar a todos los gobiernos progresivos de la región.

Sostengo que esta postura más conflictiva se correlaciona con el hecho de que los exiliados cubanos habían conseguido hacer un hueco para sus expectativas en la OEA. El primer paso de Luis Almagro por lo que respecta a Cuba, de hecho, tiene lugar en un contexto donde los exiliados cubanos han construido un nuevo marco discursivo que concibe

32. «Deeply concerned Obama imposes sanctions on Venezuelan officials», *The Guardian*, 9 de marzo de 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/09/obama-venezuela-security-threat-sanctions>.

el régimen cubano como el origen de todos los males (es decir, como la fuerza responsable de la mayor parte de la agitación política) en América Latina, y especialmente como el responsable de la crisis venezolana. Este discurso se basa en pruebas fidedignas de que funcionarios cubanos de alto rango están asesorando al Gobierno venezolano en muchos asuntos estatales, como defensa y seguridad, asuntos electorales e instituciones políticas (véase los informes y las publicaciones de CASLA 2019, FHRC 2019, Werlau 2019). Ahora bien, este discurso está diseñado para otorgar los orígenes de la crisis venezolana política y social al Gobierno Cubano, despojando así a Nicolás Maduro de cualquier responsabilidad y capacidad de acción política.

A pesar de que esta interpretación es muy discutida, en su primer discurso oficial sobre Cuba, pronunciado en la sede de Naciones Unidas el 16 de octubre de 2018, Almagro menciona explícitamente que Cuba ha exportado métodos represivos y experiencia política especializada a América Latina.³³ En otros discursos, Almagro subraya el hecho de que testigos han mencionado haber visto u oído a funcionarios cubanos siendo detenidos –y en ocasiones maltratados– tras las protestas de 2018 en Nicaragua y en muchos momentos y lugares diferentes en Venezuela.³⁴ Con ello, respalda la interpretación de los exiliados venezolanos y cubanos, es decir, que el asunto cubano está intrínsecamente relacionado con el venezolano y, de manera más general, que todos los gobiernos progresistas tienen tendencia a convertirse en dictaduras. Las evidencias demuestran que este respaldo puede estar relacionado con las interacciones habituales de Luis Almagro con la comunidad de exiliados y la falta de contradiscurso.

El papel de las organizaciones de exiliados cubanos en la OEA

La sociedad civil ya había conseguido hacerse un hueco en la OEA antes de que Luis Almagro llegara al poder. Desde principios de la década de 1990, Canadá y algún otro país, incluyendo los Estados Unidos, estaban especialmente decididos a abrir la OEA a las organizaciones de la sociedad civil. A partir de 1998, se concedió el estatus de observadoras a las sociedades de la sociedad civil en el Consejo Permanente y se les ofreció un espacio para compartir sus puntos de vista durante las Cumbres de las Américas (Shamsie 2000). Ahora bien, como he subrayado anteriormente, la sociedad civil más implicada fue mayoritariamente la que Smith y Korzeniewicz (2006) denominan «sociedad civil interior», es decir, organizaciones de la sociedad civil con vínculos relativamente sólidos con el mundo político y recursos legítimos, experiencia y conocimientos especializados, que tenían intención de elaborar e implementar conjuntamente las directrices perfiladas por la organización.

Luis Almagro ha iniciado una nueva era por lo que respecta a la participación civil en la OEA. Aunque Almagro todavía confía en la «sociedad civil interior», ha abierto la puerta a «grupos activistas y combativos de la sociedad civil» (Legler 2012), que en el caso cubano están interrelacionados debido a la especificidad de las redes cubanoamericanas, lo que engloba tanto actores políticos (congresistas, senadores, gobernadores) como agentes de la sociedad civil (ONG y fundaciones). Generalmente, se cree que los grupos combativos de la sociedad civil se sitúan en el lado izquierdo del espectro político, pero en este caso se trata mayori-

En su primer discurso oficial sobre Cuba, pronunciado en la sede de Naciones Unidas el 16 de octubre de 2018, Almagro menciona explícitamente que Cuba ha exportado métodos represivos y experiencia política especializada a América Latina.

33. Discurso sobre los presos políticos cubanos, 16 de octubre de 2018, Naciones Unidas, http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=18-0091

34. Ibid.

Existen cientos de organizaciones en la diáspora cubana cuyo principal objetivo es fomentar un proceso de transición en la isla.

tariamente de activistas y líderes de *think tanks* anticomunistas. Estos activistas han sido invitados con frecuencia a la sede de la OEA de Washington D.C. durante el mandato de Luis Almagro. Además, el propio Almagro ha participado en actos que ellos han organizado y a menudo ha comentado en redes sociales sus opiniones expresadas en dichos actos.

Los académicos ya han demostrado la importancia crucial de las organizaciones de exiliados en la configuración de la política exterior en los Estados Unidos. Sobre el caso cubano existen bastantes estudios, lo que es una muestra de su importancia (Haney y Vanderbush 2005, Vanderbush 2009, Badella 2014 y 2016). Ahora bien, estas organizaciones también se han vuelto muy activas en la OEA. Así como los exiliados han sido asiduos a las audiencias del Congreso, especialmente a partir de la década de 1980 (Vanderbush 2009), también han frecuentado la Secretaría General de la OEA. El próximo apartado no pretende cuestionar el derecho de los exiliados cubanos (o exiliados venezolanos, para el caso) a ser escuchados en un foro tan importante como la OEA, sino más bien enfatizar que solo organizaciones específicas han logrado ser escuchadas.

He elaborado la lista más exhaustiva que he podido de discursos y actos en los que ha participado el secretario general desde que llegó al poder en 2015 por lo que respecta a asuntos cubanos. El objetivo de esta tabla es materializar las redes con las que ha trabajado, para arrojar luz sobre la posición política concreta de la que se ha puesto de lado. En este sentido, destacan tres elementos: en primer lugar, la falta de discurso o de acción sobre Cuba durante los dos primeros años del mandato de Luis Almagro (mayo de 2015-mayo de 2017) y la posterior importancia que ha adquirido el asunto cubano; en segundo lugar, la participación habitual del secretario general en actos organizados por la sociedad civil, y en tercer lugar, los círculos especialmente restringidos con los que ha trabajado en este asunto desde 2018.

Existen cientos de organizaciones en la diáspora cubana cuyo principal objetivo es fomentar un proceso de transición en la isla. Una pequeña minoría de estas respalda la legitimidad del Gobierno cubano y denuncia la injerencia estadounidense en los asuntos cubanos. Las demás organizaciones se dividen en dos posturas principales: una postura anticomunista que defiende una política de «compromiso» partiendo de la base de que la política de sanciones y aislamiento no es efectiva y resulta incluso contraproducente (Torres 1999, García 1996). Esta postura anticomunista la defienden organizaciones históricas de exiliados, que están profesionalizadas y a la vez politizadas, y a las cuales desde la década de 2010 se han alistado activistas más jóvenes (Grenier 2018). Estas organizaciones cuentan con un gran apoyo político e institucional, de *think tanks* conservadores (Heritage Foundation, Fundación Internacional para la Libertad, Voice of Communism Memorial Foundation) y también de varios espacios políticos (la ciudad de Miami, el estado de Florida, el Congreso de los Estados Unidos y el Departamento de Estado estadounidense). La postura «antiautoritaria» tiene menos representación en Florida, donde a menudo es atacada y caricaturizada. Abarca organizaciones (Cuba Study Group), partidos en el exilio (socialdemócratas y democristianos) y colectivos más informales organizados alrededor de plataformas digitales (Cuba posible, 23 y Flagler) y es respaldada por *think tanks* como Brookings Institution.³⁵

35. Véase la lista elaborada por la FIU sobre las organizaciones e instituciones cubanoamericanas: <https://cri.fiu.edu/cuban-america/org-instituciones/>.
36. Tuiteó antes y después de asumir el cargo (26 de mayo).
37. Declaración de la Secretaría General de la OEA, www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-081/19.
38. https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0039
39. Discursos y otros documentos del secretario general, «Día de los derechos humanos, conferencia sobre derechos humanos y democracia en Cuba, Venezuela y Nicaragua», https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0080
40. IDEA es una red de expresidentes latinoamericanos. Se presenta como bipartita, pero sus miembros activos pertenecen prácticamente solo a partidos de derechas.

Tabla 2. Discursos, notas de prensa y actos sobre Cuba con la asistencia del secretario general Luis Almagro		
Actos / Años	Discursos y declaraciones públicas de L. Almagro	Participación de la sociedad civil (incluyendo think tanks, fundaciones y partidos)
2015	Tuits favorables a una mayor apertura hacia Cuba (12 abril, 26 de mayo, 16 de junio) ³⁶	
2016		
2017 10 mayo 22 julio 22	Reunión con la sociedad civil, incluyendo a exiliados cubanos <i>Mensaje del secretario general con motivo del aniversario de la muerte de Oswaldo Paya (PR)</i>	Justice Cuba (con Directorio Democrático Cubano)
2018 10 febrero 8 marzo 28 septiembre 16 octubre 23 octubre 7 diciembre	Presentación de un documental sobre Oswaldo Paya <i>Mensaje del secretario general sobre el premio Oswaldo Paya (PR)</i> Reunión con organizaciones de exiliados cubanos <i>Discurso sobre la crisis de los presos políticos en Cuba (en la ONU)</i> 3º debate presidencial (sobre la delincuencia organizada en América Latina) Discurso en la primera Conferencia sobre derechos humanos en Cuba	Voice of Communism Memorial Foundation, Cuba Decide Asamblea de la Resistencia Cubana, Justice Cuba IDEA, Cátedra N. Mezerhane (Miami Dade College) Cubalex, Cuba decide, M.A.R. por Cuba, Justice Cuba
2019 7 febrero 6 mayo 14 mayo 5 junio 26 de junio 27 de junio 16 de julio 22 de agosto 16 de octubre 28 de octubre 18 de diciembre	Conferencia «La nueva Constitución Cubana y la Carta Democrática Interamericana» en la OEA Conferencia sobre libertad artística en Cuba Discurso sobre el uso de médicos cubanos y la exportación del modelo cubano Respaldo de las sanciones del erario de los Estados Unidos contra el Gobierno cubano Foro sobre delitos de lesa humanidad en Cuba, Nicaragua y Venezuela Reunión con Cuba Decide Respaldo a la noción de «nación cautiva» para describir a Cuba Discurso sobre la necesidad de democratizar Cuba y Venezuela Declaración sobre el papel de Cuba y Venezuela en la desestabilización de América Latina ³⁷ Discurso sobre las misiones médicas cubanas Firma del Acuerdo sobre la Democracia en Cuba Congreso sobre la oscura realidad tras las misiones médicas cubanas	Cubalex, Cuba Decide, Transparencia Electoral América latina Revista <i>La Hora</i> y artistas Cuban Defenders (conferencia de prensa sobre delitos de lesa humanidad en Cuba) Casla Institute, Cuban Defenders Cuba Decide, Fundación x la democracia, JuventudLAC Victims of Communism Memorial Foundation Seminario del ODCA Cuba Decide, Directorio Democrático Cubano Cuban Defenders
2020 7 de mayo 9 de junio 17 de septiembre 10 de diciembre	Entrevista con el <i>influencer</i> A. Otaola en su programa Discurso sobre la intervención de Cuba en Venezuela «Cuba en Venezuela, la conquista del siglo XXI» ³⁸ IDEA: 5º diálogo presidencial: ¿América Latina, ahora o nunca? Discurso sobre la necesidad de luchar contra la diseminación del virus autoritario ³⁹	«Hola Ota-Ola» CASLA Institute IDEA ⁴⁰ Victims of Communism Memorial Foundation (Conferencia sobre derechos humanos y democracia en Cuba, Venezuela y Nicaragua)
2021 23 de marzo 5 de mayo	Conferencia de prensa sobre la represión en Cuba Conferencia sobre la defensa de la democracia en las Américas	Cuba Decide Interamerican Institute for democracy, Radio y TV Martí, Foundation for Human Rights in Cuba

Dependiendo de las épocas y de los acontecimientos políticos y sociales de Cuba y los Estados Unidos (flujos migratorios, incidentes diplomáticos, crisis económicas), la popularidad de estas dos posturas ha fluctuado entre la diáspora cubana. Mientras que en el enclave de Miami la postura anticomunista generalmente ha resultado mayoritaria, a pesar de las inflexiones de la década de 2010, la postura a favor del compromiso fue la preferida mayoritariamente por las generaciones más jóvenes de cubanoamericanos hasta la elección de Donald Trump. Si bien esta elección condujo a una nueva polarización y a la reivindicación de la postura anticomunista, ha perdido su hegemonía en los últimos veinte años.

A pesar de la diversidad cada vez mayor de organizaciones y posturas presentes en la diáspora cubana, el secretario general ha optado por conectar la Secretaría General de la OEA con una sola línea política concreta.

41. *Cubalex et les artistes dont le nom apparaît sont associés à ce réseau, mais de façon plus périphérique et leur position en matière de sanctions est moins unanime. L'association Cubalex ne défendait par exemple pas l'embargo tant que l'association travaillait à Cuba. Et elle n'est pas active, depuis l'exil de 14 de ses membres aux États-Unis, sur cette question.*
42. «Tim Padgett: Call for US. military intervention amid Cuban protests sparks Miami exile debate», *WLRN*, 13 de julio de 2021, <https://www.wlrn.org/news/2021-07-13/call-for-u-s-military-intervention-amid-cuba-protests-sparks-miami-exile-debate>
43. Véase la presentación en línea de Justice Cuba, una de las principales organizaciones que pretende presentar casos antes de la caída del régimen comunista, para anticiparse a la transición y guiar el proceso de justicia de transición hacia una dinámica de justicia penal: <https://justicecuba.wildapricot.org/>
44. «Hola Otaola! Can A Racist Demagogue Be A Serious Defender Of Cuban Rights?», *WLRN*, 3 de diciembre de 2020, <https://www.wlrn.org/commentary/2020-12-03/hola-otaola-can-a-racist-demagogue-be-a-serious-defender-of-cuban-rights>
45. Mary Ellen Klas, Patricia Mazzei «Carlos Trujillo named as US. ambassador to the Organization of American States», 26 de octubre de 2017, <https://www.tampabay.com/florida-politics/buzz/2017/10/26/carlos-trujillo-names-as-u-s-ambassador-to-oas/>

Con todo, el secretario general de la OEA ha interactuado casi exclusivamente con representantes de la postura favorable a las sanciones.

Con la excepción de los artistas cubanos mencionados en la tabla y de Cubalex (una organización de abogados que defienden los derechos de las personas detenidas o encarceladas),⁴¹ todas las demás organizaciones que aparecen en la tabla se sitúan a la derecha del espectro político. Desde el punto de vista internacional, han apoyado a figuras políticas como Donald Trump (Estados Unidos), Jair Bolsonaro (Brasil), Iván Duque (Colombia) o Jeanine Añez (Bolivia), o han buscado su apoyo. En cuanto a las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, todas fomentan una política de aislamiento (embargo, sanciones) y confrontación. Algunas de ellas han hecho campaña a favor de una intervención «humanitaria» de los Estados Unidos tras la represión de las manifestaciones del 11 de julio de 2021.⁴² Además, la mayoría promueve un modelo de transición basado fundamentalmente en la justicia penal y en la sustentación de casos para ser presentados ante tribunales nacionales o internacionales, en vez del proceso de justicia de transición más tradicional, basado en decir la verdad, construir memoria y trabajar en la reconciliación. Un ejemplo de este modelo son los tribunales penales internacionales creados para Yugoslavia y Ruanda.⁴³

No se trata aquí de juzgar la relevancia o no de la postura de estas organizaciones, sino de subrayar el hecho de que pertenecen al mismo mundo político conservador y de que tienen opiniones convergentes propias de la Guerra Fría respecto a la gestión de la situación política cubana: diplomacia coercitiva, falta de negociación y justicia de transición basada en el derecho penal. Así pues, hay que destacar que, a pesar de la diversidad cada vez mayor de organizaciones y posturas presentes en la diáspora cubana, el secretario general ha optado por conectar la Secretaría General de la OEA con una sola línea política concreta. Y aún es más sorprendente que el secretario general haya otorgado legitimidad a una de las figuras más controvertidas del exilio cubano en Miami, el *influencer* de redes sociales Alexander Otaola, de extrema derecha, participando en su programa en 2020. Otaola es particularmente controvertido por su histrionismo, su racismo y su práctica sistemática de denigrar a aquellos que no comparten sus puntos de vista, a quienes tacha sistemáticamente de «comunistas»⁴⁴ y pone en una «lista roja» (una lista negra de comunistas), lo que confiere a su programa un tono macartista. Y, por último, también cabe subrayar que la relación de la OEA con esta línea política ha salido reforzada por el nombramiento del conservador cubanoamericano Carlos Trujillo como embajador de los Estados Unidos en la OEA, bajo la presidencia en los Estados Unidos de Donald Trump.⁴⁵ De hecho, Trujillo es un aliado político del cubanoamericano Marco Rubio, senador conservador por Florida, que, a su vez, ha respaldado sistemáticamente a los líderes cubanos exiliados más conservadores de la sociedad civil.

La relación que el secretario general mantiene con las organizaciones de exiliados tiene consecuencias muy concretas: de hecho, como la Secretaría General de la OEA se ve impedida por la obstrucción del Gobierno cubano a redactar informes sobre la situaciones de los derechos humanos en la isla, a menudo se basa en pruebas entregadas por los exiliados para preparar sus discursos y sus políticas sobre Cuba. En consecuencia, las expresiones que estos utilizan para encuadrar la situación política y de derechos humanos en la isla se encuentran en

la mayoría de los discursos del secretario general («nación cautiva», «estado basado en el narcotráfico», «terrorismo de estado» o «trabajos forzados»). Aunque la mayoría de las ONG internacionales (como Amnistía Internacional o Human Rights Watch) coinciden en que el historial cubano en materia de derechos humanos es problemático, su encuadre es bastante distinto y se niegan a usar esos términos, que consideran falsos y contraproducentes.⁴⁶

Se puede entonces cuestionar el apoyo brindado por un secretario general de la OEA a esta línea política, mucho más allá del mandato de la OEA –legítimo e inscrito en las instituciones interamericanas– de defensa de la democracia y los derechos humanos. De hecho, la política partidista ha tenido consecuencias en la manera de encuadrar las posibles formas de acción para tratar con Cuba y con Venezuela. El apoyo discursivo y la legitimidad otorgada por Luis Almagro, con todo el capital social y político del que se beneficia como secretario general de la OEA, a la política dura de confrontación, que en ocasiones raya en posiciones belicistas, vuelve a plantear interrogantes sobre la autonomía de la OEA en relación con el poder estadounidense, asunto que Susanne Gratius ya señaló en su investigación (2018).⁴⁷ Y más cuando este mismo secretario general pide más liderazgo estadounidense a la organización. Con todo, también plantea interrogantes sobre la autonomía de la OEA en cuanto a los intereses organizados politizados. Y, por último, también plantea interrogantes sobre la capacidad de la Secretaría General de la OEA de mantener una posición diplomática e imparcial, cuando esta sistemáticamente se pone de lado de las redes políticas conservadoras de las Américas y de todo el mundo.⁴⁸

3. La configuración de la Secretaría General de la OEA como autoridad política y moral

Esta tercera y última parte tratará de uno de los efectos de la postura del secretario general en cuanto a Cuba, y de manera general Venezuela y Nicaragua, en las Américas. Investigaciones muy recientes han demostrado que el activismo del secretario general no ha tenido ningún efecto sobre la forma en la que el Consejo Permanente de la OEA aborda los apremiantes asuntos políticos del hemisferio. De hecho, este activismo no es, por ejemplo, «ni suficiente ni necesario» para la aprobación de la Carta Democrática Interamericana (Palestini 2021). Dicha aprobación es bastante inconsistente y depende de «las preferencias de los ejecutivos de los Estados miembros con más poder» (Boniface 2002, Palestini 2020, 2021). Argumento, entonces, que este activismo tiene otro propósito: el de forjar la Secretaría General como una especie de autoridad política y moral de las Américas, con legitimidad para distinguir entre buenas y malas prácticas democráticas y entre buen gobierno democrático y mal gobierno autoritario, lo que contribuye a otorgar autonomía –parcial– a la función del secretario general y la actuación de la OEA respecto a sus Estados miembros (Barnett y Finnemore 1999, 2004). También contribuye a reposicionar la OEA como la principal organización regional de las Américas y devuelve su liderazgo a los Estados Unidos.

Este interesante fragmento de uno de los discursos de Almagro expresa uno de sus objetivos como secretario general de la OEA: arrojar luz sobre las violaciones de los derechos humanos en Cuba y Venezuela *con un propósito*.

El activismo del secretario general no ha tenido ningún efecto sobre la forma en la que el Consejo Permanente de la OEA aborda los apremiantes asuntos políticos del hemisferio.

46. Véase por ejemplo el tuit de José Miguel Vivanco (11 de enero de 2021) en el que se refería a Cuba como patrocinador del terrorismo y su «Testimonio escrito al Comité del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos sobre Cuba», 22 de julio de 2021, así como el llamamiento de Amnesty International (2020) de una visión política más imparcial en la OEA tras la reelección de Luis Almagro.

47. Para Gratius, el retorno a las relaciones hostiles muestra la «postura todavía hegemónica de los Estados Unidos en el sistema interamericano» en Gian Luca Gardini, Simon Koschut, Andreas Falke (ed.), *Interregionalism and the Americas*, Lexington, 2018, p. 147.

48. Luis Almagro ha trabajado y debatido constantemente con gobiernos y partidos conservadores de las Américas y de Europa (por ejemplo, FAES –la fundación de José María Aznar– en España, ODCA –Organización Demócrata Cristiana de América– y PROSUR, la nueva organización sudamericana de orientación derechista).

Luis Almagro concibe la OEA como una organización internacional, con sus propias normas y principios, por encima y más allá de los gobiernos que forman parte de ella.

«Desde la OEA estamos *iluminando intencionalmente la terrible tragedia que la dictadura venezolana impone a la gente de Cuba y Venezuela. Queremos que el mundo vea con claridad los abusos cometidos por el régimen cubano en su propia isla, en Venezuela y en otras partes del continente*».⁴⁹

Estas frases merecen un análisis. Aquí Almagro deja claro que pone especial énfasis en Cuba y Venezuela (*iluminando intencionalmente*), para que el mundo vea (*queremos que el mundo vea*). También relaciona las dos situaciones en ambas direcciones: se presenta a la gente de Cuba y Venezuela como afectados trágicamente por la dictadura venezolana y, en segundo lugar, se señala al régimen cubano como el responsable de los abusos cometidos en Cuba, en Venezuela y en otras partes del continente. El objetivo del secretario general en este sentido es, por encima de todo, exponer una situación que se presenta como trágica, comunicarlo al «mundo». Al hacerlo, también atribuye las responsabilidades morales y políticas a los gobiernos cubano y venezolano.

El propósito de Luis Almagro es doble: tanto deslegitimar a los gobiernos cubano y venezolano como escenificar esa deslegitimación para encaminar la OEA hacia una nueva perspectiva: la de ser árbitro de la democracia y los derechos humanos en las Américas. Resulta muy reveladora la oposición entre el modo en el que José Miguel Insulza concebía su función como secretario general y la forma en la que lo hace Luis Almagro.

«Hay algo que no va a cambiar: es un órgano formado por 34 estados, no una potencia supranacional. Yo no soy el presidente de la OEA ni el presidente *de las Américas. Soy el secretario general que aplica las resoluciones del Consejo Permanente, y esto es algo que nadie va a cambiar*».⁵⁰

José Miguel Insulza se presenta a sí mismo como una especie de facilitador entre los 34 Estados y la personificación legal del proceso de toma de decisiones entre estos Estados. Encara los enfoques realistas para las organizaciones internacionales, en los que estas se perciben como carentes de autonomía propia. Luis Almagro, por su parte, contradice explícitamente la afirmación de José Miguel Insulza, en una entrevista concedida a *El País* en 2018, al afirmar que el secretario general ostenta «poderes, según la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y la Resolución 1080, para la defensa de la democracia, la seguridad y la estabilidad regional».⁵¹ Está aquí para promocionar una interpretación más amplia y normativa del mandato del secretario general» (véase Kille 2013 sobre el liderazgo del secretario general).

Además, Luis Almagro concibe la OEA como una organización internacional, con sus propias normas y principios, por encima y más allá de los gobiernos que forman parte de ella.

«[...] *los Estados democráticos debemos acentuar el hecho de actuar en favor de la democracia y los derechos humanos. Los gobiernos van y vienen. Los cambios son inevitables. Pero los principios permanecen y la OEA permanece defendiendo esos*

49. «En la OEA estamos iluminando intencionalmente el flagelo, la terrible tragedia que significa la dictadura venezolana para los pueblos de Cuba y de Venezuela. Queremos que el mundo vea claramente los abusos cometidos por el régimen cubano en su propia isla, en Venezuela y en otros lugares del continente»: «Cuba en Venezuela, la conquista del siglo XXI» CASLA Institute, Washington DC, 9 de junio de 2020, http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0039.

50. Citado en Patricio Zamorano, «The OAS and the crisis in Venezuela: Luis Almagro in his labyrinth», Council on Hemispheric Affairs, 28 de abril de 2017, <https://www.coha.org/the-oas-and-the-crisis-in-venezuela-luis-almagro-and-his-labyrinth/>

51. Moisés Naïm, «Sometimes failures can also bring progress towards democracy», *El País*, 3 de julio de 2018, https://english.elpais.com/elpais/2018/06/29/inenglish/1530282967_359823.html

principios La Organización es mucho más que un individuo, que un estado miembro, que los diplomáticos, que los funcionarios. No olvidemos para quién y para qué la OEA ha existido todo este tiempo. Para qué y para quién seguirá trabajando en décadas subsecuentes. Los pueblos de las Américas. La OEA será lo que la gente quiere que la OEA sea.»⁵²

Para Almagro, pues, el secretario general personifica un tipo de autoridad diferente y autónoma, que da voz a *la gente*, no solo a los Estados miembros, con lo que se convierte en intérprete de dichas voces. Ello en ocasiones justifica que en cierto modo puedan ignorarse procedimientos internos (Zamorano 2017), en pro de un bien mayor, que el secretario general, con el apoyo de gobiernos de ideas afines, debe defender.

«Nunca debemos olvidar estos principios. La configuración geopolítica que antes se armaba con base a bullying y en contra de voluntades, se desmoronó. Hoy estamos construyendo una arquitectura geopolítica con base en principios. Unos estarán de lado de los principios, otros no lo estarán. Esa es la lógica que debemos enfrentar en la Organización y que hemos enfrentado durante mucho tiempo.»⁵³

Esta cita resulta especialmente interesante por dos razones. Primero, a pesar de la constante mención a la Carta Democrática Interamericana y otros documentos para la democracia como las mejores vías para defender la democracia, Almagro realmente afirma que su política sobre esta cuestión tiene mucho más que ver con la creación de una política del poder: «una arquitectura geopolítica» con aquellos que «estarán de lado de los principios» y «otros que no lo estarán». Además, presenta la lucha en favor de la democracia y los derechos humanos como una cuestión de blanco o negro.⁵⁴ Los «principios» se presentan como universales, y la oposición entre aquellos que los defenderán y los demás, como una dicotomía moral entre el lado bueno (de moral incuestionable) y el lado malo (propensos al *bullying*). Esta lógica justifica una acción continua, que se concibe como una especie de cruzada, que Almagro pretende llevar a cabo con o sin aprobación:

«Nos vamos a ceder un ápice en nuestra lucha contra las dictaduras. Si les gusta a todos, muy bien y si no le gusta a nadie, muy bien también.»⁵⁵

En este sentido, existe una contradicción flagrante entre la voluntad de generar «consensos» y apoyar el «diálogo político» (términos que se usan en los párrafos que preceden a esta cita) y la afirmación de que no tendrá en cuenta a aquellos que no estén de acuerdo con sus puntos de vista, métodos y acciones. Luis Almagro aquí parece que considera su trabajo como el de un portador de la verdad:

«Nuestros informes han estado basados siempre en hechos, nosotros no emitimos opinión, no tenemos opinión política, no podemos tener opinión política, no somos ideológicos.»⁵⁶

Y al mismo tiempo, rechaza sistemáticamente otros enfoques, como aquellos que forman parte de la mayoría de las rutinas diplomáticas, basados en negociaciones discretas y a puerta cerrada entre las partes.⁵⁷

52. http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=19-0013

53. http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=19-0013

54. El propio Almagro realmente había usado esta dicotomía para describir su lucha por los derechos humanos en esta entrevista: Franco Ordoñez, «Uruguayan diplomat makes OAS a player, again», McClatchy, 13 de marzo de 2016, <https://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/world/article65423642.html>

55. Discurso de reelección, http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0030

56. Discurso en la presentación del libro *Derecho Internacional de la democracia*, Washington D.C., 29 de septiembre de 2020.

57. «Almagro: Election would lead Venezuela to 6 more years of dictatorship», *Miami Herald*, 21 de enero de 2018.

Sin embargo, basándonos en los hechos, debemos mencionar en este punto que otros hechos y procesos podrían haber suscitado la preocupación del secretario general. A continuación, presentamos una pequeña tabla de casos relevantes de reiterados abusos a los derechos humanos y ataques a las democracias, que o bien solo se mencionan «de pasada» en la comunicación del secretario general (aunque normalmente son abordados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o IACHR, en su sigla en inglés) o que ni siquiera se mencionan, aunque han enturbiado el historial político del continente americano en los últimos años.

Tabla 3. Casos relevantes de abusos a los derechos humanos o ataques a la democracia con escasa visibilidad		
Fecha y país	Hecho	Respuesta pública del secretario general de la OEA
Sept. 2021 Brasil	Las políticas del presidente Bolsonaro en materia de derechos humanos e instituciones democráticas amenazan el estado de derecho, ponen en peligro la vida de las personas y el medio ambiente (el Amazonas) ⁵⁸	Ni declaración ni tuit Elogio constante del apoyo del presidente Bolsonaro a la política de la OEA sobre el caso venezolano
May. 2021 El Salvador Jul. 2021 El Salvador	Dimisión del fiscal general y de los jueces del Tribunal Constitucional Deportación de un periodista mexicano, acoso de los medios y medidas antitransparencia (sobre la información pública)	Declaración (2 de mayo de 2021). Sin seguimiento desde entonces Ni declaración ni tuit
Ene. 2021 EE. UU.	Ataque de una muchedumbre al Capitolio de los EE. UU. e intento del presidente Trump de urdir un «autogolpe de estado»	Declaración (sobre el Capitolio solo, sin mencionar los repetidos ataques por parte del presidente Trump al proceso democrático) ⁵⁹
Jun. 2020 EE. UU.	Asesinato de George Floyd (y de manera más general asesinatos cometidos por policías en los EE. UU.)	Ni declaración ni tuit
Oct. 2019 Bolivia	Represión violenta contra manifestantes durante el disputado proceso electoral	Ninguna declaración contra la violencia (notas de prensa y tuits sobre el proceso electoral y contra el presidente en funciones)
Oct. 2019 Chile	Represión violenta contra manifestantes (incluyendo torturas, abusos sexuales y muertes)	Declaración (24 de octubre) de apoyo a la condena por parte de la IACHR de la violación de derechos humanos durante las protestas de Chile acusando a la vez a los gobiernos venezolano y cubano de haber incitado las protestas. ⁶⁰ Posteriormente, discursos públicos de apoyo a las actuaciones del presidente Piñera. ⁶¹
Oct. 2019 Ecuador	Represión violenta contra manifestantes	Declaración (8 de octubre) que hace un llamamiento a la protección de la libertad de expresión, pero a la vez condena la violencia de los manifestantes. ⁶² Ninguna condena a la violencia policial. Posteriormente, discursos públicos de apoyo a las actuaciones del presidente. ⁶³
May. 2019 Brasil	Violencia generalizada en las cárceles brasileñas que provoca más de 60 muertes	Ni declaración ni tuit
Mar. 2018 Brasil	Asesinato de la activista y política Marielle Franco	Un solo tuit (15 de marzo). Sin seguimiento a pesar de las pruebas de la implicación del séquito de Bolsonaro
Ene. 2018 EE. UU.	D. Trump firma una orden ejecutiva para mantener abierta la prisión de Guantánamo, a pesar de las violaciones bien documentadas de derechos humanos	Ni declaración ni tuit (a pesar del tuit del 23 de febrero de 2016 en que se celebra la decisión de Obama de cerrar la prisión)

Es importante subrayar que el secretario general de la OEA normalmente aborda la mayoría de las situaciones preocupantes en materia de derechos humanos (como los asesinatos de Ayotzinapa en México en 2014, la violencia social y política generalizada en Colombia y Perú, los asesinatos de periodistas y líderes de la comunidad en Honduras y México), aunque hay excepciones flagrantes, como el asesinato de George Floyd

de manos de la policía estadounidense o la horrible situación que se vive en las cárceles brasileñas. Ahora bien, se da un peso diferente a sus declaraciones, en función de si son publicadas en forma de tuit o de nota de prensa de la Secretaría General. La violencia social normalmente se aborda en tuits, mientras que a los procesos políticos que son responsables de dicha violencia a menudo se les resta importancia o son ignorados. Además, los ataques a las instituciones democráticas son abordados de manera irregular: Brasil y los Estados Unidos, que han apoyado con rotundidad el activismo de Luis Almagro contra los gobiernos de Cuba, Venezuela y Nicaragua, están casi completamente a salvo de las críticas. Y por último, existe un claro desequilibrio por lo que respecta a la importancia otorgada al retroceso democrático en función del color político de los gobiernos implicados: los gobiernos de derechas (los Estados Unidos bajo el mandato de Donald Trump, Brasil bajo la presidencia de Jair Bolsonaro y El Salvador de Nayib Bukele) son mucho menos escudriñados que los de izquierdas.

Este nuevo activismo del secretario general de la OEA no ha generado nuevas formas de institucionalización de la norma democrática, como sí lo hizo por ejemplo João Clemente Soares Baena, que desempeñó un papel destacado en la redacción de la Resolución 1080 de 1991. Se han mantenido conversaciones con el fin de hacer más efectivos los instrumentos de la OEA para defender la democracia y los derechos humanos,⁶⁴ pero hasta el momento no se han tomado medidas concretas. Luis Almagro apuesta más bien por la reformulación del debate sobre la democracia y los derechos humanos en el hemisferio, estableciendo una dicotomía entre «dictadura» y «democracia» y valiéndose de la Secretaría General de la OEA como plataforma política, junto con los medios de comunicación de masas y las redes sociales, para señalar y denunciar. Con ello, Luis Almagro ha construido nuevas políticas discursivas del poder, que han vuelto a poner a la OEA en el punto de mira.

A pesar de que podríamos alegrarnos de lo animado de los debates sobre la democracia en las organizaciones regionales, la postura del secretario general de la OEA más bien ha conducido a una mayor polarización en el seno de la organización y en las Américas de manera más general. En la OEA, su activismo ha distanciado a algunos países del Consejo Permanente y ha suscitado desconfianza, sobre todo en relación con el caso de Cuba (véase Ronald Sanders, embajador de Antigua y Barbuda en la OEA, 2020b, 2021). Por ejemplo, supuso el aplazamiento de una reunión sobre derechos humanos en Cuba en julio de 2021 después de que las revueltas sociales del 11 y el 12 de ese mes fueran reprimidas por el Gobierno cubano. En este sentido, 13 de los 34 países enviaron una carta en la que expresaban su rechazo sobre lo que consideraban una política conflictiva y causante de divisiones, que no fomentaba la paz y la cooperación en el hemisferio.⁶⁵ Ello demuestra que aún existen mecanismos institucionales que, *de facto*, limitan los poderes del secretario general, cuando los representantes de los Estados miembros de la OEA rechazan que este dirija la organización.

La interpretación en sentido amplio de Luis Almagro acerca de su papel ha recibido críticas especialmente de los Estados caribeños, que han votado repetidamente contra sus opiniones y su interpretación

58. Véase Human Rights Watch, «Brazil: Bolsonaro threatens democratic rule», 15 de septiembre de 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/09/15/brazil-bolsonaro-threatens-democratic-rule>, así como la nota de los senadores estadounidenses: «Top senate democrats sound alarm on Brazil's democratic decline», 28 de septiembre de 2021, <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/top-senate-democrats-sound-alarm-on-brazils-democratic-decline-and-creeping-authoritarianism-under-president-bolsonaro>
59. Nota de prensa de la OEA, E-001/21, 6 de enero de 2021.
60. Nota de prensa de la OEA, C-088/19, 24 de octubre de 2019.
61. José María del Pino, «El secretario general de la OEA defendió a Sebastián Piñera y acusó a Cuba y a Venezuela por las protestas en Chile», El Clarín, 9 de enero de 2020, https://www.clarin.com/mundo/secretario-general-oea-defendio-sebastian-pinera-acuso-cuba-venezuela-protestas-chile_0_Y5-Wx_KL.html.
62. Nota de prensa de la OEA, E-078/19, 8 de octubre de 2019.
63. El Universo, «Luis Almagro felicita a Ecuador por aislar las protestas sociales», 30 de octubre de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=w8A8DSxtVk4>.
64. Véanse las proposiciones mencionadas en la introducción por ejemplo. Eduardo Gamorra, profesor de ciencia política de la FIU, también mencionó durante esa conferencia que José Miguel Insulza había solicitado un informe sobre posibles mecanismos de alerta temprana, que permitirían evaluar mejor las amenazas y los límites al retroceso democrático. Con todo, no se tiene constancia de que el informe se haya discutido o implementado en ningún momento.
65. www.reuters.com/world/americas/latin-americas-resurgent-left-caribbean-spurn-us-policy-cuba-2021-08-02/

amplia de su mandato, en particular por lo que respecta a las prioridades establecidas (Sanders 2020a). Más allá de la OEA, Amnesty International (2020) ha sido muy crítica con las actuaciones del secretario general e intentó generar dudas a los Estados miembros cuando Almagro buscaba ser reelegido en 2020. La organización mandó una carta a los representantes de los miembros de la OEA para hacerles notar la necesidad de elegir a un representante imparcial e independiente para el cargo de secretario general. De hecho, la ONG condenó la falta de consideración de la OEA hacia las importantes violaciones de derechos humanos cometidas en países distintos a Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Conclusión

En este capítulo, he demostrado que la política imparcial, bipartita y pragmática hacia Cuba que se ha seguido desde mediados de la década de 1970 fue cuestionada justo después de la elección de Luis Almagro como secretario general de la OEA. Esta reversibilidad de la postura de la OEA sobre el tema tiene que ver con varios factores. Primero, la postura del secretario general por lo que respecta a Cuba está correlacionada con su posición sobre el asunto venezolano. De hecho, su activismo sobre Cuba solo se intensifica tras la crisis institucional de Venezuela de 2017. A partir de entonces, el acercamiento que el secretario general mostró hacia las organizaciones favorables a las sanciones de los exiliados cubanos le permitió respaldar su narrativa, que subraya el papel que desempeñó el Gobierno cubano en la crisis venezolana y en el apoyo al Gobierno venezolano. Esta narrativa encuadra el Estado cubano como un agente totalmente criminal, lo que lo convierte en un enemigo con el que sería moralmente reprochable negociar. No obstante, desde este punto de vista, ciertas voces defienden que el Gobierno cubano no puede sino ser parte del problema, y no parte de la solución (Zamorano 2017, Rendon 2020, Stuenkel 2021). Puesto que estas organizaciones de exiliados han monopolizado el acceso al secretario general, a pesar de la existencia de otros puntos de vista, las opiniones de estas organizaciones se han vuelto hegemónicas en el discurso del secretario general.

Ahora bien, el peso de los actores de la sociedad civil cubana debe entenderse en el nuevo contexto político de la segunda mitad de la década de 2010. A partir de 2015, las elecciones generales (y una destitución presidencial) sí que provocaron que presidentes de derecha gobernaran países poderosos, tanto en los Estados Unidos como en América Latina. El papel que desempeñaron algunos de esos nuevos presidentes, como Donald Trump en los Estados Unidos y Jair Bolsonaro en Brasil, a la hora de defender el papel de la OEA en el hemisferio y del activismo de Luis Almagro sobre las cuestiones cubana y venezolana, ha reforzado la postura del secretario general sobre estos asuntos, lo cual ha provocado un enfoque desequilibrado sobre el retroceso democrático y el abuso de los derechos humanos acaecidos bajo gobiernos de tendencia izquierdista.

Un tercer factor es la interpretación en sentido amplio que hace el secretario general acerca de su mandato, lo que le permite impulsar algunas de sus prioridades en el Consejo Permanente de la OEA y en otras

instancias, y fomentar su punto de vista orientado a las sanciones en relación con Cuba, Venezuela y Nicaragua. Este activismo ha resultado exitoso, ya que además ha recibido el apoyo de ejecutivos con interés en sancionar a los regímenes relacionados con el socialismo del siglo XXI, como Colombia y Brasil.

Al mantener esta postura intransigente, el secretario general ha repolitizado el asunto cubano y el papel de la Secretaría General. También ha creado una imagen pública renovada para la organización, que ha aparecido regularmente en los titulares de los principales medios de comunicación y de las redes sociales desde la elección de Luis Almagro. Además, este nuevo discurso ha otorgado prominencia política al secretario general de la OEA y le ha permitido ser reelegido en su cargo, principalmente gracias al apoyo de gobiernos de tendencia derechista. Pero este activismo no se ha traducido en eficiencia por lo que respecta al asunto cubano o al venezolano. Ambos países se enfrentan a profundas crisis, a lo que se une una polarización mayor que nunca en el hemisferio. En conclusión, en vez de declaraciones insolentes, sigue resultando necesario un multilateralismo de perfil más bajo, que incluya compromiso político, diálogo y negociación.

Referencias bibliográficas

American Association for World Health, Denial of Food and Medicine (1997), *The Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba*, Washington: AAWH.

Amnesty International (2020), «Open letter to the representatives of member states of the Organization of American States (OAS) regarding elections to the most senior positions in the OAS General Secretariat», AMR 01/1904/2020

Bach Robert, Ralph Espach, y William Rosenau (2017), «From Threat to Partner? A Regional Security Framework for Engaging Cuba», CNA Occasional Paper Series, https://www.cna.org/cna_files/pdf/COP-2016-U-014218-1Rev.pdf

Badella Alessandro (2014), American hybris: US Democracy Promotion in Cuba after the Cold War (Part I), *International Journal of Cuban Studies*, vol. 6, nº 2, pp. 157-188.

Badella Alessandr (2016), American hybris: US Democracy Promotion in Cuba after the Cold War (Part II), *International Journal of Cuban Studies*, vol. 7, nº 2, pp. 38-78.

Balfour Sebastián (1999), *Castro*, Madrid: Biblioteca Nueva.

Barnett Michael, Finnemore Martha (1999) «The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations» *International Organization*, vol. 53, nº. 4, pp. 699-732.

Barnett Michael, Finnemore Martha (2004) *Rules for the World. International Organization in Global Politics*. Ithaca, New York, Cornell University Press.

Boniface Dexter, «Is There a Democratic Norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States», *Global Governance*, vol. 8, nº 3, 365-381.

Borer Douglas A., Bowen James D. (2007), «Rethinking the Cuban Embargo: An Inductive Analysis», *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, nº 2, April, pp. 127-143.

CASLA Institute (2019), *Annual Report*.

CIDH (2000), *Informe anual 2000*, OEA/Ser.LVI II.11. 16 abril 2021.

CIDH (2006), *Informe anual de la comisión interamericana de derechos humanos*, capítulo IV.

Clemens Walter C. Jr. (2011), «Can – Should – Must We Negotiate with Evil», *Pacific Focus*, *Inha Journal of International Studies*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1976-5118.2011.01067.x>

Fontaine Roger, Ratliff William (2000) *A Strategic Flip-Flop in the Caribbean*, Stanford, CA, Hoover Institution.

Foundation for Human Rights in Cuba (2019), *Cubazuela. Chronicle of a Cuban Intervention*, Miami, FHRC Report.

Garcia Maria Cristina (1996), *Havana USA. Cuban exiles and Cuban Americans in South Florida, 1959-1994*, Berkeley, University of California Press.

Gaviria Cesar (1994), Palabras de César Gaviria Trujillo al asumir la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (Washington D.C., 15 de septiembre de 1994) <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint27.1994.04>

Gaudan Andreas (2015), «Latin Americanist Luis Almagro of Uruguay Chosen as New OAS Chief», October 4th, UNM digital repository, <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=15322&context=notisur>

Grandin Greg (2006), *Empire's workshop. Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*, New York, Metropolitan Books.

Gratius Susanne, «Cuba as an Example of Transatlantic Conflict, Shifting Triangles, and Incomplete Hybrid Interregionalism», en Gian Luca Gardini, Simon Koschut, Andreas Falke (eds), *Interregionalism and the Americas*, Lexington, 2018, pp. 145-162.

Grenier Guillermo (2018), 2018 FIU poll, Miami, Cuba Research Institute, https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=cuba_poll

Griswold Daniel, (2009) «The US. embargo of Cuba is a failure», *The Guardian* et *CATO* <https://www.cato.org/commentary/us-embargo-cuba-failure>

Guilhot Nicolas (2005), *Democracy Makers. Human rights and international order*, Nueva York, Columbia University Press, 2005.

Haney Patrick y Vanderbush Walt (2005), *The Cuban Embargo: Domestic Politics of American Foreign Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Harmer Tanya (2019), «The Cuban question and the Cold War in Latin America, 1959-1964», *Journal of Cold War Studies*, vol. 21, n° 3, pp. 114-151.

Heine, Jorge and Waffan, Brigitte (2014), *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity*, London, Routledge Global Institutions.

Heller Claude (2003), La cuestión cubana en los foros multilaterales, *Foro Internacional*, vol. 43, n° 3 (173) (Jul. - Sep.), pp. 675-692

Jentleson Bruce (2006), «Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World», The Stanley Foundation Policy Analysis Brief, <https://stanleycenter.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>

Karl Robert (2016), «Reading the Cuban Revolution from Bogotá. 1957-62», *Cold War History*, vol. 16, n° 4, pp. 337-358.

Keller Renata (2015), «The Latin American Missile Crisis», *Diplomatic History*, vol. 39, n° 2, pp. 195-222.

Keohane Robert O. (1989), *International Institutions and State Power*, Westview, Boulder Co.

Kille Jent K. (2013), «Secretaries-General of international organizations: leadership capacity and qualities», *Routledge Handbook of International Organizations*, Routledge, pp. 244-256.

Kornbluh Peter y Leo Grande William (2015), *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Krepp Stella (2017), "Cuba and the OAS: A Story of Dramatic Fallout and Reconciliation", The Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/cuba-and-the-oas-story-dramatic-fallout-and-reconciliation>.

Kruijt Dirk (2017), «The Long Itinerary to Normalization: The Cuban – Latin American Relations», *IdeAs* n° 10, <https://journals.openedition.org/ideas/2162#text>

Kuntz Diane y Cheryl Jackson (1994), «The Politics of Suffering: The Impact of the US. Embargo on the Health of the Cuban People: Report of a Fact-Finding Trip to Cuba, June 6-11, 1993», *International Journal of Health Services*, vol. 24, n° 1, pp. 161-179.

Legler Thomas (2012), «The Shifting Sands of Regional Governance: The Case of Inter-American Democracy Promotion», *Politics & Policy*, vol. 40, n° 5, pp. 848-870.

Legler Thomas (2013), «Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda», *Contexto Internacional*, vol. 35, nº 2, pp. 325-352.

Legler Thomas, Tiekou Thomas K. (2010) «What Difference Can a Path Make? Regional Democracy Promotion Regimes in the Americas and Africa», *Democratization*, vol. 17, nº 3, pp.465-491.

Louis Marieke y Lucile Maertens (2021), *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*, Londres, Routledge.

Lopez-Levy Arturo (2009), «Cuba y la OEA: cambio y continuidad», *América Latina Hoy*, nº 52, pp. 107-130.

Marcetic Branko (2019), «How the Leader of la OEA Became a Right-Wing Hawk – And Paved the Way for Bolivia’s Coup», *In these Times*, 21 November, <https://inthesetimes.com/article/oas-bolivia-coup-venezuela-maduro-trump-luis-almagro>

Marques Bezerra Gustavo Henrique (2012), *Da Revolução ao Reatamento: A Política Externa Brasileira e a Questão Cubana (1959-1986)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

McClain Napier (2010), «The Cuban embargo: Detrimental to Cuba, the United States and Democracy», *Sigma. Journal of Political and International Studies*, vol. 27, pp. 58-67.

Merke Federico (2015), «The New Cuba Moment: Can Latin American States Help Spark Reform», *Carnegie Endowment for International Peace*, 21 September.

Muñoz Heraldo (1993), «International Organizations and Democracy: the OAS and Democratic Governance», *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, vol. 4, nº 3, July, pp. 29-38.

Pace Michelle, «Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power», *Democratization*, vol. 16, nº 1, pp. 39-58.

Palestini Sefano (2020), «Regional organizations and the politics of sanctions against undemocratic behaviour in the Americas», *International Political Science Review*, pp. 1-15.

Palestini Sefano (2021), «Enforcing People’s Right to Democracy: Leadership and Power Politics in Contemporary Interamerican Relations», Working Paper.

Pape Robert (1997), «Why Economic Sanctions Do Not Work», *International Security*, vol. 22, nº 2, pp. 90-136

Pensack Miriam (2020), «OAS doubles down on polarization», *NACLA Report*, vol. 52, nº 2, pp. 120-125.

Petiteville Franck (2016), «Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales?», *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n° 3, pp. 113-129

Rabe Stephen (1988), *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Rabe Stephen (2012), *The Killing Zone. The United States Cold War in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

Rabe Stephen (2014), *The Most Dangerous Area in the World. John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Rendon Moises, «The Fabulous Five: How Foreign Actors Prop Up the Maduro Regime in Venezuela», *CSIS brief*, October 19th.

Ribeiro Hoffman Andrea (2019), «Negotiating normative premises in democracy promotion: Venezuela and the Inter-American Democratic Charter», *Democratization*, vol. 26, n° 5, pp. 815-831.

Russo Philip A. y Haney Patrick (2012), «Intermestic politics and homeland security», en James McCormick, *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Rowman and Littlefield Publishers, pp. 285-299.

Sanders Ronald (Sir) (2021), «Using the OAS to promote discord over Cuba», *Sir Ronald Sanders website*, July 29th, <http://www.sirronaldsanders.com/viewarticle.aspx?ID=813>

Sanders Ronald (Sir) (2020a), «Contest for OAS Secretary-General»: The Caribbean's interest, *Sir Ronald Sanders website*, January 2, <http://www.sirronaldsanders.com/viewarticle.aspx?ID=730>

Sanders Ronald (Sir) (2020b) «US and Cuba: Caribbean chooses cooperation not confrontation», *Sir Ronald Sanders website*, February 13th, <http://www.sirronaldsanders.com/viewarticle.aspx?ID=753>

Shamsie Yasmine (2000), «Engaging with civil society. Lessons from the OAS, FTAA, and Summits of the Americas», Ottawa, The North-South Institute, pp. 1-24.

Shaw Carolyn M. (1999), «The International Dynamics of the Organization of American States: Hegemonic Influence and Organizational Autonomy», artículo presentado en la International Studies Association, Washington D.C., Feb 16-20.

Shaw Carolyn M. (2004), *Cooperation, Conflict and Consensus in the Organization of American States*, Nueva York, Palgrave MacMillan.

Shifter Michael y Raderstorf Ben (2017), «Almagro's Bold and Risky Cuba Move», *The Dialogue*, 16 February, <https://www.thedialogue.org/blogs/2017/02/almagros-bold-and-risky-cuba-move/>

Slater Jerome (1967), *The OAS and United States Foreign Policy*, Columbus, Ohio State University Press.

Smith William C., Korzeniewicz Roberto P. (2006). «El movimiento doble: Insiders y outsiders en la emergencia de una sociedad civil transnacional en las Américas», *Colombia International* n° 63, pp. 40-69.

Stuenkel Oliver (2021), «The complex task of reviving multilateralism in Latin America», *Americas Quarterly*, 1st February, <https://www.americasquarterly.org/article/the-complex-task-of-reviving-multilaterals-in-latin-america/>

Tezcür Gunes Murat, (2012) «Democracy promotion, authoritarian resiliency, and political unrest in Iran», *Democratization* vol. 19, n° 1, pp. 120-140.

Torres Maria de los Angeles (1999), *In The Land of Mirrors. Cuban Exile politics in the United States*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Traverso Enzo (1998), «Le totalitarisme. Histoire et aporie d'un concept», *L'Homme et la Société*, n° 129, pp. 97-111

Zamorano Patricio (2017) «La OEA y la crisis venezolana. Luis Almagro en su laberinto», Council on Hemispheric Affairs, 2 May 2017, <https://www.coha.org/la-oea-y-la-crisis-venezolana-luis-almagro-en-su-laberinto/>

Vanderbush Walt (2009), «Exiles and the Marketing of U.S. Policy toward Cuba and Iraq» *Foreign Policy Analysis*, vol. 5, n° 3, pp. 287-306.

Waltz Kenneth (2010), *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press [1979]

Werlau Maria (2019), *Cuba's Intervention in Venezuela: A Strategic Occupation with Global Implications*, Trade Paperback.

Whitehead Laurence (2016), «The Future of "Democracy Promotion": Lessons from the setbacks of 2000-2016», notas elaboradas para la Antwerp conference, 6 de diciembre.