

América Latina y el Caribe frente a la hegemonía global de los Estados Unidos: los otros senderos del ALCA

Carlos Oliva Campos
Director de la Asociación por la Unidad de Nuestra América

Introducción

En un ensayo titulado *Estados Unidos-América Latina: del panamericanismo al neopanamericanismo*¹ se planteó una propuesta de análisis para entender el nuevo escenario abierto para las relaciones interamericanas a partir de 1989 con el fin de la guerra fría. El mencionado ensayo detalla, insistiendo en la excepcionalidad de la coyuntura, la convergencia de factores que apuntaban hacia lo que podía ser un cambio radical en el rumbo que, más allá de sus vaivenes históricos, habían seguido las relaciones entre ambos polos del hemisferio durante algo más de dos siglos. A ese nuevo escenario que se dibujaba se le denominó neopanamericano en alusión al proyecto estadounidense de dominación continental lanzado oficialmente 100 años atrás, bajo diferentes condiciones históricas que no facilitaron el alcance de sus objetivos. Resumiendo las tesis fundamentales de aquel ensayo, se identificaron como factores activos de cambio los siguientes:

1. El fin de la alianza estratégica entre Cuba y la Unión Soviética, entendida como principal argumento de amenaza extracontinental a la seguridad nacional de los Estados Unidos y de estímulo y promoción de lo que se conoció como la subversión comunista en el hemisferio.
2. La superación de los principales contenidos de la agenda de seguridad interamericana, como resultado de los procesos de negociación en El Salvador y Guatemala, que concluyeron con resultados favorables a los intereses de los Estados Unidos. A esto se agregó la derrota electoral del sandinismo y la operación militar estadounidense en Panamá (diciembre de 1989), que marcó el estreno de un nuevo patrón de intervención, al utilizar los nuevos temas de consenso ante la opinión pública internacional, a saber, la defensa de la democracia y los derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico.
3. El evidente tránsito de las prioridades estratégicas de los Estados Unidos, de una agenda militar y de seguridad, a otra que privilegiaba la atención de las nuevas tendencias que iban imponiéndose en la economía mundial. Los desafíos pasaban a ser de naturaleza diversa, el narcotráfico, el medioambiente, la corrupción y la democracia, por solo citar algunos.
4. La construcción de un consenso mayoritario entre las elites políticas de los países latinoamericanos y caribeños con los Estados Unidos, con la intención de marchar unidos a enfrentar los nuevos desafíos económicos, se traduce a nivel hemisférico en tres ejes fundamentales: respondiendo a una política económica neoliberal la apertura de los mercados nacionales al juego del libre comercio; la creación de un bloque comercial hemisférico para enfrentar el impacto global de los bloques emergentes en Europa y la

¹ “Neoliberalism and Neopanamericanism” in *The View from Latin America*, Gary Prevost and Carlos Oliva Campos (editores), Palgrave Mcmillan, First Published, New York, 2002.

Cuenca del Pacífico; y facilitar el liderazgo de las grandes corporaciones ante las nuevas oportunidades que encontraban los enfoques geoeconómicos en el continente. Este proyecto, que comienza a desarrollarse con el lanzamiento de la llamada Iniciativa para las Américas de junio de 1990, por George Bush (padre), es el resultado de la sustitución de la rivalidad geoestratégica bipolar de la guerra fría, por la geoeconomía multipolar de la posguerra fría.²

Préstese atención a la mención de la geoeconomía, entendida como una reinterpretación del tradicional enfoque geopolítico, enriqueciéndolo con la activación de la dimensión económica al entorno geográfico. Bajo este nuevo enfoque global, los grandes países industrializados pasan a dirimir sus conflictos de poder en función de determinar sus opciones de liderazgo, a partir de una nueva visión estratégica del mundo definida a través del amplio espectro de la economía y no de la guerra. Mediante el empleo de mecanismos no bélicos (en estrictos términos militares) se pasa a un juego de competencias con nuevos conceptos del mercado, del papel decisivo del liderazgo tecnológico y del control productivo de los artículos de consumo determinantes para la sociedad. Es la expresión de la fusión de los intereses de las grandes corporaciones multinacionales y las instituciones estatales que deciden la política exterior de las grandes potencias, generando una nueva conducta estratégica en función del predominio comercial y económico internacional.³

Como bien se ha expresado, los profundos cambios que se revelan en las nuevas relaciones estratégicas entre las grandes potencias emergentes del sistema internacional al escenario de la posguerra fría, muestran un redimensionamiento de la geografía como factor estratégico global. Regiones como el Golfo Pérsico, la Cuenca del Mar Caspio y el Mar de China Meridional, adquieren importancia estratégica debido al nuevo énfasis en la protección al suministro de recursos vitales como el petróleo y el gas natural.⁴ A estos recursos vitales se sumarán otros como el agua y la biodiversidad, siempre en función de garantizar un elevado nivel de vida para las naciones desarrolladas y sus ciudadanos.

En lo referido al redimensionamiento que sufre igualmente la economía global, hay que destacar que los nuevos desarrollos de las capacidades industriales y los avances tecnológicos pasan a sustituir a los escenarios de guerra en las relaciones entre potencias. Las rivalidades se expresarán en un reposicionamiento mundial de los mercados y los nichos de recursos naturales para sus industrias. En la mayor rapidez que logren para conectarse y articularse con otros mercados, ganarán la competencia. Como nunca antes, los grandes señores de la guerra se ven convertidos en los guardianes del gran capital, quedando atrapados en un proceso de redefinición de su propia identidad corporativa.

A primera impresión, pareciera que la identificación del nuevo escenario hemisférico resultaba suficiente para adentrarnos en los posteriores desarrollos que sobrevivieron: la Iniciativa para las Américas, la polémica articulación del Tratado de Libre Comercio de

² M Delal Baer, "North American Free Trade", in *Foreign Affairs*, USA, Fall 1991, p. 140.

³ Paul Aligica, *Geo-Economics As A Geo-Strategic Paradigm: An Assessment*, *American Outlook and Hudson's E-zine*, Hudson Institute, USA, August 9, 2002.

⁴ Michael Klare, "La nueva geografía de los conflictos mundiales", en *Foreign Affairs* en español, Estados Unidos, 2001, p.152.

América del Norte (TLCAN) hasta su puesta en ejecución en enero de 1994 y la Primera Cumbre de las Américas de Miami, en diciembre del mismo año, que abrió el camino para el proceso de creación de la llamada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), aún inconcluso. No obstante, al reflexionar sobre las inevitables transformaciones que debía sufrir la política exterior global de los Estados Unidos y por derivación sus políticas hacia América Latina y el Caribe, aparecieron importantes nudos que demandaban una atención pormenorizada.

Como parte de esa revisión general de la proyección global de los Estados Unidos, dados los cambios tan drásticos que había sufrido el sistema internacional en su conjunto; y América Latina y el Caribe en el orden particular, se abría la necesidad de una revisión de los presupuestos históricos que delimitaban el papel y el lugar que ocupan en la política exterior estadounidense. No obstante, se partía de un presupuesto básico e inalterable, América Latina y el Caribe han expresado siempre una doble dimensión estratégica; de una parte, como área geográfica dónde definir y establecer su propio sistema de dominación y de otra, por asumir una permanente función como plataforma operativa para proyectar las relaciones internacionales de los Estados Unidos. Pero, en la posguerra fría, la región asume nuevas cualidades facilitadas por esa excepcionalidad descrita en el escenario neopanamericano. Si se revisa la idea del sistema americano esbozada por Alexander Hamilton⁵ donde se definen algunos de sus principales componentes históricos, la figura del “traspatio” se replantea, no para superar los estrechos niveles de subordinación económica, política, ideológica, cultural y de toda índole que determinan los vínculos de la región con los Estados Unidos y se revalidan bajo las nuevas condiciones históricas, sino para convertirse en un factor cualitativamente más reconocido en términos estratégicos y de seguridad nacional, debido al peso que pasa a asumir en cuestiones esenciales para la supervivencia de la nación norteamericana.

Como se apreciará los Estados Unidos, por consideraciones de carácter tanto geopolíticas como geoeconómicas, identifican a América Latina y el Caribe como un suministrador más seguro de importantes recursos estratégicos (petróleo, agua, gas natural, biodiversidad), que necesitan no solo para continuar ejerciendo su hegemonía mundial, sino para garantizar su propia existencia como nación en el mundo del futuro. Esta nueva cualidad, que no hace sino recrudecer y reforzar el saqueo del cual han sido objeto las naciones del hemisferio, puede conducir en la práctica a la articulación de un “sistema americano” más funcional a los intereses de los Estados Unidos; a la vez que reduce aún más, las opciones de independencia y soberanía para sus vecinos del sur, generando nuevos escenarios de violencia y conflictos sociales.

Este análisis conduce a la siguiente hipótesis para el trabajo: en la medida en que los Estados Unidos logran redefinir sus proyecciones estratégicas globales para enfrentar los desafíos del mundo de la posguerra fría, los proyectos hemisféricos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pasan a convertirse en momentos históricos dentro del proceso de construcción del nuevo proyecto de dominación hemisférica, es decir, el sistema americano

⁵ Alexander Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 41-46.

del siglo XXI; que no se considerará concluido hasta tanto no se logre un reposicionamiento estratégico sobre todos los recursos naturales y humanos que resulten indispensables para garantizar la seguridad nacional de los Estados Unidos al futuro.

I. Los Estados Unidos frente a un mundo diferente: los viejos temas y los nuevos desafíos

Un indiscutido artífice de la política exterior de los Estados Unidos del último cuarto del siglo XX, Henry Kissinger, afirmó refiriéndose al nuevo período histórico que se abría para el mundo:

El fin de la guerra fría ha creado lo que algunos observadores llaman un mundo “unipolar” o de una “superpotencia”. Pero en realidad, los Estados Unidos no están en mejor posición para imponer unilateralmente la agenda mundial de lo que estaban al comienzo de la guerra fría. Los Estados Unidos son más preponderantes de lo que eran hace 10 años y, sin embargo, de manera irónica, el poder se ha vuelto más difuso. De este modo, en realidad ha decrecido la capacidad de los Estados Unidos para aplicarlo a dar forma al resto del mundo.⁶

A pesar de que en estas líneas pueden encontrarse algunos nudos centrales para debatir ampliamente sobre el nuevo escenario global, hay uno en particular que recibirá toda la atención del análisis y que podría resumirse así: si bien los Estados Unidos lograron, apoyados en factores de diversa índole que quedan fuera del presente razonamiento, la ruptura del conflicto bipolar de la guerra fría, tampoco es menos cierto que tiene que enfrentar el cambio asumiendo, de una parte, los costos del esfuerzo realizado y de otra, la falta de articulación de una estrategia alternativa para adentrarse en el nuevo escenario global. Los costos son bien conocidos, el desgaste de un liderazgo político-militar que originó reacomodos y esfuerzos adicionales a lo largo de todo el período de la guerra fría. Una segunda idea concatenada con la anterior, va en la dirección de apuntar que, si bien los Estados Unidos sobrevivieron a la posguerra fría como líder político-militar del sistema internacional, en términos económicos la situación se presentaba notablemente cambiante, debido a los avances que evidenciaban las economías de Alemania y Japón. Como afirmó Richard Barnett, los derrotados de la Segunda Guerra Mundial emergieron como los grandes vencedores de la posguerra fría.⁷

El nuevo escenario global que se abre con la posguerra fría facilitó las condiciones internacionales para que un proyecto como la llamada Comisión Trilateral, liderada por Zbigniew Brzezinski en tiempos de la Detente⁸ encontrara nuevos espacios de realización para algunas de sus tesis principales. La idea de entender el nuevo esquema de poder internacional a partir de la interacción entre los tres grandes polos los Estados Unidos-Europa y Japón, en un plano económico, quedaba planteada; lo que ocurre es que a pesar de

⁶ Henry Kissinger, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.806.

⁷ Luis Maira, “América Latina y el nuevo escenario internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, año 8, no. 31, México, Verano de 1991, p.17.

⁸ Diana Johnstone, “Comisión Trilateral: la burguesía transnacional se consolida”, en *Difusión Económica*, Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas, año 15, no. 2, Guayaquil, agosto de 1977.

existir mejores condiciones para defender la democracia y los derechos humanos, los costos de esa copartición del poder se hacían mucho mayores e irreparables para los Estados Unidos. A esto agréguese, un criterio emitido por Joseph Tulchin⁹ (1996, p. 325), discutible pero no debe ser desestimado totalmente, al plantear que el surgimiento de la Unión Europea (UE) en 1992, significó el fin de la capacidad estadounidense de extender su influencia por todo el mundo.

Una tercera idea, está referida a cómo articular la nueva estrategia global con los componentes que fueron aplicándose en el período final de la guerra fría, entre los que sobresalían la defensa de los derechos humanos y los regímenes democráticos. No debe olvidarse el papel que desempeñó la estrategia, primero contra los países socialistas este-europeos y después con una proyección global, a través del llamado Proyecto Democracia y de uno de sus mecanismos más activos, la National Endowment for Democracy.¹⁰ No obstante, tampoco debe desconocerse el hecho de que el enfrentamiento ideológico al sistema político de los socialistas europeos o la búsqueda del regreso a la democracia de sociedades controladas por dictaduras militares, resultaban fenómenos de una naturaleza muy diferente al establecimiento de un proyecto democrático, que siendo apoyado por los Estados Unidos, se encargaría de erradicar el hambre y la pobreza como causa de nuevos conflictos armados.

Por tanto, como bien afirmó Kissinger, los Estados Unidos se enfrentaban a un nuevo mundo más difuso, entre otras razones porque se adentraban llenos de indefiniciones. La historia de la política exterior estadounidense revela la constante búsqueda de una posición de poder hacia una meta, la hegemonía mundial. Junto con la Unión Soviética y el Muro de Berlín, se habían venido abajo todos los paradigmas tradicionales que soportaban su liderazgo internacional en tiempos de la guerra fría. Un análisis en evolución sobre este tema desde inicios de la década de 1990 hasta la actual administración de George W. Bush, se muestra muy reveladora de las indefiniciones, conflictos e interrogantes que mediaban en torno a cómo entender y proyectar la seguridad nacional y el liderazgo estadounidense en la posguerra fría.

En el documento *National Security Strategy of the United States* de agosto de 1991,¹¹ se aprecian muchas de las ideas planteadas. Como era lógico suponer para aquellos momentos, aún persistían dudas y preocupaciones sobre los países que iban separándose de lo que antes había sido la Unión Soviética, en particular Rusia; observada detenidamente por su profunda crisis económica y política y, sobre todo, por el mantenimiento de la capacidad nuclear para destruir a los Estados Unidos. Pero ese mismo documento revela también otros aspectos muy interesantes. En una de sus partes se afirma, “enfrentamos nuevos desafíos no sólo para nuestra propia seguridad, sino para nuestras líneas de pensamiento en torno a esa seguridad”, en evidente alusión a la falta de claridad en cuanto a cómo definir el nuevo concepto, debido a las interrogantes que aún esperaban por respuestas adecuadas. De otra

⁹ Joseph Tulchin (1996, p. 325)

¹⁰ Carl Gersman, “The United States and the World Democratic Revolution”, *Washington Quarterly*, USA, Winter 1989.

¹¹ *National Security Strategy of the United States*, file://G:\Estrategias US-SN\National Security Strategy1991.htm.

parte, tampoco escapaba al debate el tema del liderazgo estadounidense. Por ello se hace notar la real preocupación por una Europa que ya no apreciaba las amenazas soviéticas y demandaba nuevas respuestas sobre el propio carácter de la alianza transatlántica. Sin embargo, un valor particular a reconocerle al documento estaba en el necesario inventario internacional sobre regiones y temas, que además de apuntar a la necesidad de revisar, detenidamente, el nuevo escenario global que se iba gestando, de forma explícita o implícita, dejaba colocadas todas las interrogantes pendientes.

A diferencia del anterior y con algunos años de por medio para poder apreciar la evolución, el documento sobre la Estrategia de Seguridad Nacional de 1996,¹² define una proyección global que combina medidas encaminadas a garantizar la seguridad y la supremacía militar estadounidense, con otras que apuntan a favorecer el libre mercado y los valores de la democracia occidental. En el documento, llama la atención la reflexión dedicada al desarrollo tecnológico, en el sentido de reconocer que si bien las nuevas tecnologías favorecen el desarrollo económico estadounidense, también caen en las manos del terrorismo, el crimen organizado y los narcotraficantes, creando nuevos espacios de inseguridad para el país y sus ciudadanos. Nótese ya con esta reflexión, cómo las amenazas a la seguridad nacional van dejando de percibirse solo con un carácter transnacional, apreciándose el incremento de la preocupación por lo que pueda ocurrir en el propio territorio de los Estados Unidos.

Ya a la altura de 1998, bajo la presidencia de William Clinton, se dio a conocer el documento *National Security Strategy for a New Century*, que entre sus objetivos estratégicos planteaba los siguientes:

- La protección de la soberanía, el territorio y la población de los Estados Unidos.
- Impedir el surgimiento de rivales hostiles.
- Garantizar el acceso a los mercados decisivos y a los recursos estratégicos, particularmente los recursos energéticos.
- Disuadir y, llegado el caso, derrotar las agresiones contra los Estados Unidos y sus aliados.
- Garantizar la libre circulación en los mares, rutas aéreas y espaciales y la seguridad de los medios de comunicación vitales.¹³

El primer elemento que llama la atención de este conjunto de objetivos, es la mención explícita a la defensa del territorio nacional de los Estados Unidos, con un enfoque más doméstico que internacional, evidenciando una mayor preocupación por las amenazas internas. En segundo lugar, es otra muestra de las indefiniciones sobre el enemigo a enfrentar; mientras que un tercer elemento, también muy importante, es la garantía del acceso tanto a los llamados “mercados decisivos” como a los recursos estratégicos, en particular los energéticos, aspecto que será abordado más adelante con mayor detenimiento.

¹² *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, February, 1996.

¹³ Raúl Ornelas, “América Latina: territorio de construcción de la hegemonía”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, no. 2, Caracas, mayo-agosto de 2003, p. 119.

En este interesante marco de debates, indiscutiblemente un papel central lo ocupó el tema del “interés nacional” de los Estados Unidos y cómo entenderlo dentro del nuevo escenario global. La atención al tema por parte de muchos de los importantes teóricos de la política exterior de los Estados Unidos y las relaciones internacionales, partió de una revisión del concepto tradicional de “interés nacional”, para identificar sus nuevos contenidos. Siguiendo el clásico concepto definido por Hans Morgenthau, el “interés nacional”, entre otras cuestiones, debía ser similar a las grandes generalidades de la Constitución de los Estados Unidos (como el bienestar general de la población); pero también estaba signado por las tradiciones políticas y el acervo cultural general en el cual se formulaba la política exterior. No obstante, la real definición del concepto se encuentra en su percepción del mundo exterior, que presupone un permanente estado de conflicto y de guerra, que debe ser enfrentado por la concertación de todos los actores e intereses domésticos.¹⁴

Es interesante llamar la atención sobre los ricos debates que tuvieron lugar en importantes revistas especializadas estadounidenses como *Foreign Affairs* y *Foreign Policy*, durante la década de los años 90, en torno al tema del “interés nacional”. Esencialmente, el centro de los diferentes enfoques y, en consecuencia de las polémicas que suscitaban, eran el por qué, para qué y contra quién orientar los esfuerzos de los Estados Unidos a nivel internacional que permitieran el rescate del necesario consenso de la nación ante un tema tan crucial. Diversas fueron las variables diseñadas. Se argumentó sobre la necesidad de aplicar a Irak, posprimera Guerra del Golfo, una llamada “contención activa”, que mantuviera la capacidad operacional de la fuerzas armadas estadounidenses sobre el gobierno de Bagdad; del “choque de civilizaciones” de Samuel Huntington y de los “estados renegados” de Anthony Lake.¹⁵ Precisamente, resulta ilustrativa, no solo para esta última tesis sino para la generalidad, la dura crítica formulada por Stanley Hoffman, que planteaba que más allá del choque de las grandes potencias o la imposición de los poderosos sobre los débiles, el enemigo de hoy era el caos prevaleciente. Al hablar sobre la inconsistencia de los argumentos existentes para alcanzar un consenso sobre el interés nacional, Hoffman acusó a Lake de elaborar una “lista de lavandería” con los peores objetivos trazados, incapaces de expresar una estrategia coherente.¹⁶

Tal vez, los políticos estadounidenses no estaban preparados para aceptar fórmulas más pragmáticas, como la propuesta por el propio Kissinger, que partiendo de un replanteamiento de la teoría del equilibrio de poderes, como recurso imprescindible para los gobernantes estadounidenses avizoró la necesidad de construir alianzas para mantener el equilibrio en varias regiones del mundo, aclarando que no siempre se podrá escoger a estos socios sobre la base exclusiva de consideraciones morales.¹⁷ Pero este no es un hecho novedoso para la política exterior de los Estados Unidos porque, Horacio Cagni nos recuerda que:

¹⁴ J. A. Vázquez (compilador) *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los nuevos clásicos*, Limusa Noriega Editores, México, 1994, pp. 169-170.

¹⁵ Samuel P. Huntington, “The West and the World”, *Foreign Affairs*, USA, November-December 1996, pp.26-46; Anthony Lake, “Confronting Backlash States”, *Foreign Affairs*, USA, March-April 1994, pp. 45-55.

¹⁶ Stanley Hoffman, “The Crisis of Liberal Internationalism”, *Foreign Policy*, USA, Spring 1995, pp. 167-172.

¹⁷ Henry Kissinger, Ob. cit., p. 808.

...Saddam Hussein fue creado y armado por occidente como muro de contención frente a la revolución islámica en Irán. Durante años combatió al régimen de los ayatollahs, utilizando con holgura las armas químicas que el occidente democrático le suministraba. Después de la aventura de Kuwait, sirvió —a sabiendas o no— de challenger de la coalición encabezada por los Estados Unidos. Se le destruyó militarmente porque amenazaba los intereses geoestratégicos y geoeconómicos occidentales, pero no se le derrocó porque privó la razón de estado, y es mejor que el jefe iraquí aplaste a kurdos y chiítas que una rebelión kurda o chiíta resulte triunfante. El respeto al proceso de autodeterminación de los pueblos termina donde empieza el dinero.¹⁸

La historia final de Saddam Hussein es bien conocida. Pero hoy los Estados Unidos están pagando sus errores de cálculo, porque tras derrocar y apresar a Saddam, esperando un impacto al interior de Irak que no ocurrió, sus tropas de ocupación enfrentan una resistencia hasta hoy incontrolada, donde los chiítas aparecen con un papel protagónico. Con Bin Laden ocurrió algo similar, al ser un hombre de los Estados Unidos entrenado y apoyado para actuar contra las tropas rusas en Afganistán; o el caso de Manuel Antonio Noriega en Panamá, bien conocido de Bush (padre) cuando era Director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Y ni qué opinar sobre Israel, con quién los Estados Unidos mantienen una alianza indisoluble, protegida y custodiada por el poderoso lobby judío-americano. En fin, que Kissinger estaba consciente con su propuesta que no rebasaba los límites de la historia de su país.

Ahora bien, más allá de toda la atención prestada por políticos e intelectuales de notable experiencia y reconocida capacidad, no es hasta los traumáticos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, que se impone la articulación de un nuevo consenso nacional. Aquí solo cabe apuntar para este momento del análisis, que el conocimiento de lo que históricamente fue definido como interés nacional para el país alcanzaba su mejor expresión en el plano de la política exterior, con la identificación de un enemigo que fuera capaz de trasladar una percepción de real amenaza a esa sociedad. El enemigo convencional que fue enterrado con la Unión Soviética, quedó sustituido bajo cánones diametralmente diferentes, imponiendo un consenso nacional basado en una amenaza real que no puede ser enfrentada bajo los tradicionales enfoques de la política exterior de los Estados Unidos, a pesar de que la primera reacción, es decir, la guerra total contra el terrorismo, responde precisamente a esos enfoques cuestionados.

Un conocido artículo firmado por la entonces asesora para Asuntos de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, Condoleezza Rice destaca muy bien este importante aspecto, al afirmar la autora que:

A los Estados Unidos le resulta sumamente difícil definir su ‘interés nacional’ ante la ausencia del poderío soviético. Las referencias continuas al ‘período posterior a la guerra fría’ son prueba de que no se sabe cómo pensar sobre lo que sigue al enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, estos

¹⁸ Horacio Cagni, “La falacia de la seguridad colectiva”, *Disenso* 15, otoño de 1998, Buenos Aires, p. 74.

períodos de transición son importantes, porque ofrecen oportunidades estratégicas. En estos tiempos tan variables es posible influir en la conformación del mundo venidero.¹⁹

Con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se facilitan las respuestas que no habían podido aparecer hasta entonces, adicionándose ya de manera directa una nueva dimensión, interna, al concepto de seguridad nacional. Esta nueva dimensión doméstica surgida al calor de los ataques terroristas, permite articular el concepto de *homeland security* (seguridad doméstica) en un contexto en que el “estado de excepción” que se impone, fortaleciendo sobremanera el poder del Ejecutivo, facilitó el relanzamiento de la cuestionada legitimidad presidencial de George W. Bush.²⁰

A nivel internacional, ya se contaba con el necesario enemigo contra el cual desatar una ofensiva global, articulando alianzas y compromisos. Pero, como antes se apuntó, la naturaleza etérea del nuevo enemigo, no supera sino que revalida y complica el carácter difuso de las amenazas a enfrentar, sobre todo y lamentablemente, porque los Estados Unidos han acudido a lo que mejor saben hacer, la guerra.

Sobre este último aspecto, vale la pena desarrollar brevemente, algunas ideas en torno a algo que ya fue esbozado con anterioridad. Los Estados Unidos emergieron a la posguerra fría como el indiscutido líder político-militar del sistema internacional, soportando los enormes costos de ese liderazgo. Este tema no podía escapar al debate y la polémica de los medios intelectuales y políticos del país; por lo que también se adelantaron hipótesis sobre cómo debía comportarse la nación en esos términos. El aislacionismo wilsoniano, o su versión roosveltiana, expresada en la promoción y defensa de la democracia y de los derechos humanos; concatenada en buena medida con el multilateralismo apoyado en los principales organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), para garantizar un sistema de seguridad colectiva internacional; o el nuevo equilibrio de poderes de Kissinger, con una óptica no exenta de lo que fue el “redespliegue estratégico” de los años de la Detente, aparecieron entre las principales variables debatidas. La historia es conocida.

Si bien durante el primer lustro de los años 90, los Estados Unidos elevaron el papel internacional de la ONU, su interpretación de las operaciones de *peacemaking-peacekeeping*, no superaron su tradicional unilateralismo y el caso Somalia 1993 resultó otro buen ejemplo histórico de lo erróneo de querer aplicar a un mundo diferente las viejas recetas intervencionistas de antaño. Una reflexión muy aguda sobre estos acontecimientos la hizo David Hendrickson, cuando afirmó que Somalia había quedado como un “caso prueba” para los Estados Unidos de los límites de la política de “crimen y castigo”.²¹ Con el 11 de septiembre de 2001 se pasó a un unilateralismo abierto, con la articulación de

¹⁹ Condoleezza Rice, *Foreign Affairs* en español, primavera de 2001.

²⁰ Estrategia de Seguridad Nacional. Departamento de Estado de los Estados Unidos, Programas de Información Internacional, 30 de septiembre de 2002 (5 partes).

²¹ David C. Hendrickson, “The Recovery of Internationalism”, *Foreign Affairs*, USA, September-October 1994, p. 38.

alianzas selectivas y la adhesión explícita de todos los aliados a sus acciones militares internacionales (Afganistán, Irak).

El llamado a la construcción de un nuevo sistema de seguridad global,²² (Stephen John Stedman, 1992/1993, p.6) no encontró la debida acogida, sobre todo por la extrema preocupación de que en el liderazgo político-militar estaba soportada la hegemonía estadounidense, compartida con otras potencias en el plano económico. Por tanto, los Estados Unidos continúan aprisionados en su propia lógica, colocando no sólo a su propia sociedad sino a la de sus principales aliados ante peligros y amenazas que ya les están llevando el sufrimiento y la incertidumbre. Ya los grandes países industrializados, en particular, los Estados Unidos están conscientes de que viven en sociedades pos-11 de septiembre, con todas las consecuencias que esto implica.

II. Las relaciones interamericanas en la posguerra fría

Desde el surgimiento de los Estados Unidos como nación, la importancia de América Latina y el Caribe como región, ha estado siempre presente, si bien, como fue la tónica general hasta finales del siglo XIX, en acciones muy concretas. Sobre el tema la polémica nunca ha faltado; y más allá de la realidad, se podría criticar a numerosos autores que, siguiendo las aspiraciones oficiales de los incontables gobiernos latinoamericanos aliados de los Estados Unidos, o haciéndose eco de las añoranzas de total anexión (tal vez mejor decir absorción) de la región por parte de su poderoso vecino, se dedican durante cada administración estadounidense a realizar un diagnóstico del tema. Este ejercicio no deja de ser útil y necesario, en la forma en que puede servir para evaluar las opciones y el nivel de las capacidades que pueda desplegar la región en una determinada coyuntura, ante una relación tan asimétrica. Pero, de lo que se trata es de defender un pensamiento regional que no pierda su autenticidad, ante la notable cantidad de estudios e informes que, más allá de brindar un diagnóstico al ejecutivo o a alguna de las numerosas agencias federales que lo patrocinan, no sea asimilado automáticamente como el diagnóstico que la región tenga de sí misma. Por eso fue tan loable el esfuerzo desplegado por investigadores de dentro y fuera de la región, durante la década de los años 80, para desarrollar una disciplina dedicada al estudio de las Políticas Exteriores de los países latinoamericanos y caribeños.²³ En este sentido, no se puede concluir esta mención al tema, sin reseñar el que ha sido hasta el presente el esfuerzo más abarcador y que, lamentablemente, no pudo continuar, el Anuario de políticas exteriores de América Latina y el Caribe organizado por PROSPEL, CEREC y GEL, entre Santiago de Chile y Buenos Aires. Por supuesto, también sería justo plantear que las investigaciones sobre el tema se han mantenido, pero sin la misma organicidad que brindaba el mencionado proyecto.

Resulta bien distinto pensar que el desinterés que se exprese ante una determinada coyuntura, en términos de cifras para iniciativas, proyectos, ayudas, asistencia militar, o

²² (Stephen John Stedman, 1992/1993, p.6)

²³ "Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana", Gerhard Drekonja K. y Juan G. Tokatlán (editores), *Serie: Política Internacional*, no. 1, Fondo Editorial CEREC, Colombia, 1983; Heroldo Muñoz y Joseph Tulchin (compiladores), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, t.1, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

tantos otros existentes, impliquen que se le concede a la región poca o nula importancia. La historia de las relaciones interamericanas demuestra cuán importante, sin ninguna pretensión desmedida, ha sido la región para su propio proyecto de nación. El “aislamiento provechoso” de Washington, el Acta de Defensa Nacional del Congreso de 1811 (No Transfer Resolution), la expansión sobre México; la “espera paciente”, la Doctrina Monroe, la “fruta madura”, la “idea del hemisferio occidental”, el “Destino Manifiesto”, el Panamericanismo o el Buen Vecino de Franklin D. Roosevelt, fueron todas ellas proyecciones de política exterior con un sentido estratégico global y no solo hemisférico. La importancia de la región para los Estados Unidos es permanente, aunque paradójicamente, sólo se hace visible de forma general, cuando algo se percibe como una amenaza a su proyecto hegemónico.

En un texto de hace algo más de quince años, pero que no ha perdido su vigencia, Luis Maira remite a los criterios de otro importante politólogo chileno, Heraldito Muñoz, quien definió un conjunto de factores para entender el paso de un escenario de “rutina” a otro de “crisis” en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina y el Caribe:

- a) Una percepción bipartidista de amenaza o potencial amenaza al interés nacional norteamericano;
- b) Presiones o peticiones de actividad gubernamental dirigidas al gobierno por grupos empresariales, iglesias u organizaciones humanitarias o presentaciones hechas al Congreso en la misma dirección;
- c) La calificación o sugerencia por algún comité o subcomité especializado del Capitolio de que en la conducta de un determinado gobierno latinoamericano hay síntomas visibles de “antiamericanismo”;
- d) La aparición de análisis académicos y de prensa que subrayen la preocupación por el efecto “demostración” o “dominó” que una determinada situación pudiera proyectar en términos contrarios al interés de los Estados Unidos;
- e) Un cambio en la retórica oficial del gobierno norteamericano destinado a elevar la importancia del asunto en cuestión, a aumentar la coordinación de las políticas y a poner término a los discursos paralelos.²⁴

En este análisis, se identifica la “rutina”, con unas relaciones de bajo perfil; y la “crisis”, con la elevación del nivel de atención a la región. La crisis centromericana de los años 70-80 es un ejemplo muy elocuente. Incrementos de la ayuda de todo tipo, el discurso oficial, la atención de los medios masivos de comunicación, así lo reflejaron. Ahora está Colombia y la región andina y se están reeditando políticas. La expectativa está en los límites a las políticas estadounidenses.

Pero también la lectura de estos factores estimula a otras reflexiones. En primer lugar, la muy estrecha vinculación entre interés nacional y consenso bipartidista, o lo que es decir, actuar de conjunto cuando se está frente a una percepción de amenaza real al sistema. El “*impeachment*” de Nixon o la aprobación del TLCAN, un proyecto republicano defendido

²⁴ Luis Maira, “La formación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina: Algunas consideraciones metodológicas. El debilitamiento presidencial de la Presidencia de Reagan (II). Implicaciones para la política exterior”, *Cuadernos Semestrales CIDE*, no. 22, México, 2do. semestre 1987, p. 93.

y llevado a éxito por un demócrata, son dos buenos ejemplos históricos. En segundo lugar, el papel que pueden ejercer en la política exterior estadounidense, tanto los grupos de poder económico, como diversos actores sociales en una coyuntura determinada, de lograr el necesario impacto en la opinión pública. En tercer lugar, la manipulación de los acontecimientos, ya sea bien en el sentido de minimizarlos como de sobredimensionarlos. Todos estos factores y comentarios hacen volver sobre la correlación que se establece, de hecho, entre la rutina y la poca importancia regional, de una parte; y la crisis, con un aumento de esa importancia, desde otra. Porque lo que está detrás del tema es que América Latina y el Caribe, como área hegemonizada por los Estados Unidos, trasluce su importancia habitual cuando se convierte en un insumo “activo” dentro de la política exterior del país. En términos concretos, en la posguerra fría hay un “volver” sobre América Latina y el Caribe, debido a que los Estados Unidos, inmersos en un mar de debates e incertidumbres, encuentran en su plataforma hemisférica el mejor apoyo para iniciar muchas de las respuestas a los nuevos desafíos y cambios que debe enfrentar. Eso explica el origen de algunas construcciones intelectuales y políticas que hablan de un rencuentro o un redescubrimiento de la región para los Estados Unidos.²⁵

Pero, la clave en el tema está en el hecho de que, más allá de la importancia que le reconozcan los Estados Unidos, se logre articular una conciencia regional de todos los factores que argumentan esa importancia, no solo para maximizar los espacios de negociación y diálogo con los Estados Unidos, sino con el resto del mundo. Esa es la verdadera inserción internacional que debe buscar la región, un factor nada despreciable para el manejo de las relaciones interamericanas.

En un balance general, entre las grandes interrogantes a responder para la nueva etapa que se iniciaba aparecían las relaciones económico-comerciales, la cooperación y el intervencionismo estadounidense en la región. La primera cuestión ya se adentraba en la posguerra fría con algunas “luces”, considerando que los Estados Unidos habían firmado un Tratado de Libre Comercio con Canadá (1986) y con México (1989); y pocos meses después, Bush-padre lanzó su Iniciativa para las Américas (IPA), de junio de 1990. La necesidad de articular su propio bloque económico, el TLCAN (en inglés NAFTA), o al menos su “núcleo duro”, estaba en el centro de las decisiones políticas de los Estados Unidos hacia la región. Por eso no es extraño que durante los primeros años de la década de los 90, se hablara de una “naftalización” de sus políticas latinoamericanas.²⁶ (Citado por Joseph Tulchin, 1995, p. 349)

A pesar de las grandes diferencias entre lo que debe ser un proceso de integración regional y un área de libre comercio, y más allá de las barreras idiomáticas, ambos conceptos se han entremezclado en la amplia bibliografía demandada por el tema. Sin embargo, no es un hecho novedoso para la historia de las relaciones interamericanas. El propio concepto de

²⁵ Abraham F. Lowenthal, “Rediscovering Latin America”, *Foreign Affairs*, USA, Fall 1990; Abraham F. Lowenthal, “The United States and Latin America in the 1990s: Changing U.S. Interest and Policies in a New World”, *Interamerican Dialogue*, USA, 1991; Peter Hakim, “The United States and Latin America: Good Neighbors Again?”, *Current History* 91, no. 562, USA, February 1992; Richard Feinberg, “Latin America: Back on the Screen”, *International Economic Insights*, USA, July-August, 1992.

²⁶ Citado por Joseph Tulchin, 1995, p. 349)

panamericanismo es tomado de la idea de Bolívar del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, e incluso, Bolívar es considerado como el Padre del Panamericanismo.²⁷

Pero la realidad que apreciaban América Latina y el Caribe al iniciar los años 90, era el énfasis estadounidense en acelerar el proyecto del TLCAN, aumentando las preocupaciones por lo que se percibía como un eventual desinterés de los Estados Unidos hacia el resto del hemisferio. Era evidente para la región la reducción de sus espacios en el nuevo sistema internacional que se abría, dada la tendencia a la concertación de bloques económico-comerciales, o de integración (Unión Europea-1992); por lo que la única opción, era levantar nuevamente las banderas de la integración regional, no obstante los grandes obstáculos históricos que habían llevado al fracaso de experiencias anteriores. De ahí la validez del razonamiento de Lowenthal, que afirma que las relaciones interamericanas contemporáneas, están sujetas a múltiples condicionamientos, el contexto internacional, las transformaciones al interior de América Latina y el Caribe y los cambios domésticos en los Estados Unidos.²⁸

Aún y con la excepcionalidad de la coyuntura hemisférica conque se estrenan las relaciones interamericanas en la posguerra fría, el “laboratorio” americano también presentaba contenidos difusos e inciertos. Nótese que la distorsión de los desafíos y amenazas tradicionales aportaban cambios sustanciales a las agendas con la región. De un enemigo extracontinental de corte tradicional (es decir una potencia extranjera, en este caso la Unión Soviética), se pasa a la percepción de la amenaza hemisférica de los llamados desafíos globales: la degradación del medioambiente, el narcotráfico, las migraciones incontroladas, los desastres naturales, la corrupción, la defensa de la democracia y de los derechos humanos, etcétera; lo que implicó una revisión de la misión y los objetivos de diferentes mecanismos que componen el llamado sistema interamericano, en particular de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Si los Estados Unidos durante los primeros años de la década del 90 buscaron fortalecer el papel de los organismos internacionales como la ONU, aunque con los resultados ya conocidos; era de esperarse que con igual o mayor énfasis buscara un resurgir del sistema interamericano y en particular de la OEA. Sin embargo, y a pesar de que la OEA se coloca en medio del debate político de los temas más candentes que convocan la atención de los países de la región (Plan Colombia, gobernabilidad y democracia, Venezuela, etcétera), ha perdido credibilidad y capacidad de liderazgo, siendo más evidente el criterio de su subordinación a las políticas estadounidenses. Múltiples son las razones que explican la poca eficacia de la OEA; partiendo de reconocer que debido a un rosario de factores, entre los que cabe mencionar la crisis de legitimidad que sufrió, debido al apoyo de los Estados Unidos a Gran Bretaña durante la Guerra de Las Malvinas (abril-junio de 1982), aún no ha sido superada. América Latina, por su parte, fue capaz de generar sus propios mecanismos de concertación política (Grupo de Contadora, Grupo de los Ocho, hasta llegar a la

²⁷ Piero Gleijeses, “The Limits of Sympathy: The United States and independence of Spanish America”, *Journal of Latin America Studies*, no. 24, Great Britain, (s.f.).

²⁸ Abraham F. Lowenthal, “Estados Unidos e América Latina”, *Política Externa*, Brasil, dezembro-janeiro-fevereiro 2000-2001, p. 9.

conformación del Grupo de Río). Agréguese que mientras esto ocurría durante la última década de la guerra fría, en la posguerra surgían las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno (1991, Guadalajara), con el debate anual de un tema prioritario dentro de la agenda regional; y lo que resultó peor para la OEA, la implementación por parte de los Estados Unidos de un mecanismo de negociación hemisférica como la Cumbre de las Américas, que centra el proceso de construcción del ALCA y sus conexiones subregionales y bilaterales.

A pesar de que los esfuerzos por recomponer la OEA han sido muchos,²⁹ los acontecimientos no han estado a favor de la polémica organización. El caso de Haití-1991 es bien ilustrativo. Cuando el entonces presidente Jean Bertrand Arístide, fue derrocado por un golpe militar convencional, la OEA se pronunció inmediatamente llamando a la restauración de la democracia. “Un año de resoluciones e iniciativas diplomáticas probó lo inefectivo de estas medidas. Las sanciones económicas no fueron aplicadas uniformemente”.³⁰

La solución final es conocida, los Estados Unidos acudieron a la ONU, certificando los límites de la OEA, y enviaron sus tropas a Haití para que Raúl Cedrá y sus golpistas comprendieran que no era su momento histórico. Por esos “ciclos de la historia” de los Estados Unidos, que nunca se deben desconocer, Arístide fue sacado del país en febrero del 2004 y las tropas estadounidenses pisaron nuevamente el suelo haitiano, esta vez para facilitar un nuevo cambio de gobierno.

Pero, retomemos el tema de las Cumbres de las Américas. Aunque el sistema interamericano tiene como antecedente inmediato a la Unión Panamericana, su surgimiento possegunda Guerra Mundial con los Estados Unidos convertido en potencia hegemónica global, revela un proyecto conformado por múltiples mecanismos que le otorgaban beligerancia en los más diversos ámbitos del hemisferio. A pesar de que la posguerra fría facilita un resurgir del sistema interamericano, el ALCA, entendiendo que su origen estaba dado por la Iniciativa para las Américas de Bush-padre y que entró en funcionamiento vía el TLCAN, es un proyecto de y para ser ejecutado por los Estados Unidos, con sus propios nuevos mecanismos, no por ningún mecanismo del sistema interamericano.

No obstante, tómese en consideración que los cambios son mucho más abarcadores, partiendo del hecho que hacía más de una década que no se definía una estrategia hemisférica como lo es sin duda alguna el proyecto ALCA. En tal sentido, el mayor énfasis en los temas económicos tuvo otras implicaciones, a saber, el establecimiento de mayores interrelaciones entre las políticas internas y las políticas exteriores de los Estados Unidos, expresadas según Peter Smith por los reconocidos intereses de estado existentes en la región. Para este autor, a diferencia de épocas anteriores en la historia de las relaciones interamericanas, en que la comunidad empresarial desempeñaba un papel exclusivo en las

²⁹ Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (compiladores), *América Latina en un mundo nuevo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 227-240.

³⁰ Mark W. Chernik, “Las dimensiones internacionales de los conflictos internos en América Latina: De la guerra fría (a la paz negociada en Centroamérica) a la guerra antinarcótica”, *Colombia Internacional*, no. 41, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Colombia, enero-marzo de 1998.

políticas latinoamericanas de Washington, en la actualidad el papel de los grupos de presión cubano-americanos, afro-americanos o mexicano-americanos es muy importante.³¹ A esto se tendría que agregar, como hace notar Abraham Lowenthal, que el proceso de toma de decisiones políticas hacia América Latina y el Caribe se ha complejizado, debido a lo que el autor considera como una pérdida de influencia de los actores tradicionales (el Departamento de Estado, el Pentágono, la Agencia Central de Inteligencia y la Agencia de Información de los Estados Unidos). Si bien esto hay que relativizarlo, porque en el plano operativo de las relaciones interamericanas, continúan siendo imprescindibles, el énfasis de los nuevos temas lleva a la incorporación de otros actores. En consecuencia, los nuevos actores emergentes son los Departamentos de Tesoro, Comercio y Agricultura, la Oficina del Representante Especial de Comercio, el Banco de Exportación e Importación, la Corporación de Inversiones Privadas de Ultramar, la Agencia de Lucha contra las Drogas (DEA), la Agencia de Protección del Medioambiente y el Servicio de Naturalización e Inmigración.³²

Por tanto, el sistema interamericano ha intentado regenerarse para no quedar totalmente descontextualizado. Así el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, “además de ocuparse de programas financieros dirigidos a aumentar el crecimiento económico y la infraestructura física de los países, extiende su acción a programas sociales y al fortalecimiento de instituciones básicas de los aparatos estatales, como los Parlamentos y los sistemas de administración de justicia”.³³ [Ricardo Mario Rodríguez, 1995, p.28]. Con posterioridad, se colocarán otros reales alcances que estos mecanismos tienen hoy para las políticas estadounidenses en la región.

En lo referente al TIAR, realmente vivió un largo impasse entre 1982 (la guerra de Las Malvinas) hasta los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. La preocupación de muchos países de la región en cuanto a la manipulación que hagan los Estados Unidos del TIAR, ha generado una evidente pérdida de confianza. “Parece obvio que el sistema carece de legitimidad lo que nos lleva a señalar que falta de un sistema que permita garantizar mediante normas y procedimientos el tema de la seguridad colectiva.”³⁴ Lamentablemente, como consecuencia de la cruzada antiterrorista que se desata en los Estados Unidos pos-11 de septiembre y a instancias de la administración Bush, la XXIV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del TIAR efectuada ese propio mes, aprobó unánimemente una resolución que planteó que el ataque contra un estado miembro sería considerado un ataque contra todos los firmantes; y se deben brindar ayuda recíprocamente.

Como parte de este análisis que reflexiona sobre determinados aspectos de las relaciones interamericanas, para ilustrar en alguna medida su evolución en la posguerra fría, resulta útil colocar, como segundo tema de debate, el desarrollo de todo lo relacionado con la

³¹ Peter H. Smith, *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Oxford University Press, New York, 1996, p. 233.

³² *The United States and Latin America in the 1990s beyond the cold war*, Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz and Augusto Varas (editores), The University of North Carolina Press, USA, 1992, p. 76.

³³ [Ricardo Mario Rodríguez, 1995, p.28]

³⁴ Olga Pellicer, *La agenda del sistema interamericano. Paz y Seguridad en las Américas*, FLACSO-Chile y Wilson Center, Washington D.C., no. 2, abril, 1995.

seguridad nacional de los Estados Unidos y la región. En un ensayo ya mencionado,³⁵ se incorporó una breve comparación entre las visiones estadounidense y latinoamericanas sobre la seguridad nacional. De aquí se retoman dos ideas, la primera referida a un enfoque dibujado por Lars Schoultz,³⁶ que nos lleva a pensar en la existencia de una relación sujeto-objeto cuando se analizan las respectivas visiones sobre seguridad nacional; en la medida en que mientras los Estados Unidos actúan como sujeto de su propia doctrina de seguridad nacional, con un foco global y estratégico, la región, donde predominan los enfoques tradicionales sobre el tema, se ve condicionada a actuar como un objeto de la seguridad nacional estadounidense. Al revisar este criterio en la posguerra fría, puede afirmarse que esa percepción, lejos de ser superada se revalida, considerando los nuevos contenidos económicos y medioambientales que enriquecen el tradicional concepto de seguridad nacional. La estrecha relación que se aprecia entre ambas dimensiones de la seguridad nacional, no son nuevas ni reconocidas con anterioridad, cobran importancia, al margen de otros factores, al estar colocadas en el “núcleo duro” de la geoestrategia global de las grandes potencias, en particular los Estados Unidos. El TLCAN, el ALCA y el desarrollo de proyectos para reposicionarse progresivamente de los recursos naturales estratégicos de la región, en función de preservar la hegemonía global de los Estados Unidos, son la nueva expresión, la revalidación de esos temas emergentes.

Pero queda otro aspecto muy importante en el ámbito de la comparación de los respectivos conceptos de seguridad nacional y es el relacionado con el redimensionamiento tanto del papel que desempeña la defensa del territorio nacional, como de la seguridad interior. Como es conocido, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 llevaron a un rediseño de las concepciones de seguridad nacional de los Estados Unidos, a partir del desarrollo acelerado del *homeland security*. Entre sus tantas consecuencias se han reforzado los controles para el acceso de viajeros al territorio norteamericano, que si bien son medidas para la población de todo el planeta, han originado determinadas reacciones en gobiernos latinoamericanos, como el conocido caso de las huellas dactilares y la medida de reciprocidad aplicada por Brasil a los ciudadanos estadounidenses que visitan su país. De otra parte, el aumento de los niveles de intervención de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, miembros de su “comunidad de inteligencia” y organismos como la DEA, en Colombia y otros países del área andina; así como los informes sobre su presencia en otras zonas comprometidas como el canal de Panamá, la Amazonia y la Triple Frontera (Argentina, Paraguay, Brasil), hacen pensar en una seria transformación del concepto de seguridad interior para los países latinoamericanos, como parte de un nuevo mapa hemisférico sobre la presencia e intervencionismo militar de los Estados Unidos en la región.

En una mirada hacia el interior de nuestras sociedades latinoamericanas, Rut Diamint considera que la seguridad nacional estuvo siempre subsumida a la defensa, restringida a los ámbitos militares y carentes de una formulación desde la política civil o desde el sector

³⁵ Gary Prevost y Carlos Oliva, Ob. cit.

³⁶ Lars Schoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton University Press, 1987, p. 235.

académico.³⁷ No debe desconocerse que se aborda un tema casi tan antiguo como la historia misma de las repúblicas latinoamericanas y que ha hecho tan vulnerable el ejercicio democrático en la región. En la herencia del pasado se encuentran las experiencias dictatoriales que legaron unas fuerzas armadas que usurparon todos los poderes de la sociedad en nombre de la seguridad nacional, creándose un eje doméstico de acción a partir del combate al “enemigo interior”. En esta función, encontraron los Estados Unidos la más eficiente y represiva trinchera contra “la amenaza comunista”, principal argumento de consenso contra todo movimiento sociopolítico alternativo al orden vigente en tiempos de la guerra fría.

El problema es tan complicado, que la propia transición a la democracia que se gesta progresivamente en los años 80, tras la caída de la dictadura militar argentina posderrota en las Malvinas, tiene el sello de “restringida”, debido a las prerrogativas que se reservan los mandos militares y que han tenido que ceder, paulatinamente, con el fortalecimiento global del paradigma democrático.³⁸ De ahí lo imperioso de lograr la separación entre el poder civil (seguridad) y el poder militar (defensa), entendido esto en su perspectiva más amplia conceptualmente. Ese proceso de separación y fortalecimiento de roles, implica la distinción entre aquellas amenazas que requieren del uso de la fuerza a nivel militar, de otras que requieren prevención e inteligencia o de las que, por su propia naturaleza, responden a fenómenos socioeconómicos que demandan respuestas políticas eficaces en esos campos. La ecuación se completa cuando queda establecido que deben ser las autoridades democráticamente elegidas en cada país, las encargadas de determinar la naturaleza de las amenazas, bien a la seguridad o a la defensa nacional.³⁹

En una mirada al tema a debate, en su evolución desde los años 90 hasta la actualidad, aparecen aristas muy reveladoras. El inicio del cuadro parte de presentar el interés por el tema de la seguridad regional con un perfil relativamente bajo, sobresaliendo dos tópicos, uno, la percepción acerca de la pérdida de la importancia estratégica de la llamada Cuenca del Caribe, tras el fin de la alianza cubano-soviética y la solución negociada de los conflictos en Centroamérica; el otro, la permanencia de dos focos de crisis en el área, Cuba y Haití. En lo referido al primer tópico y a pesar de la existencia de criterios mayoritarios apuntando a suscribir que efectivamente el Caribe perdió su protagonismo de la guerra fría, este autor acoge la posición defendida por Ivelow Griffith,⁴⁰ cuando nos recuerda que el Caribe mantiene los mismos materiales estratégicos, las rutas aéreas y marítimas consideradas de importancia estratégico-global y las redes de seguridad prioritarias para los Estados Unidos. En cuanto al segundo caso, se suscribe el criterio emitido por Joseph Tulchin, cuando califica ambas crisis como de carácter doméstico más que temas de la

³⁷ Rut Diamint, “Las agendas de seguridad: Argentina, el Cono Sur y el hemisferio”, *Colombia Internacional*, Centro de Estudios Internacionales-Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, no. 51, Colombia, enero-abril de 2001, p. 70.

³⁸ Carlos Oliva Campos, “Estados Unidos y el proceso de democratización en América Latina”, *Revista Cubana de Ciencias Sociales*, no. 28, Editorial Academia, Ciudad de La Habana, 1994, pp. 32-48.

³⁹ Pedro Villagra Delgado, “Nuevo paradigma de seguridad hemisférica”, *Foreign Affairs* en español, Estados Unidos, octubre-diciembre 2003, p.8.

⁴⁰ Andrés Serbín (compilador), *América Latina y el Caribe anglófono ¿Hacia una nueva relación?*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1997, p. 76.

política exterior estadounidense,⁴¹ a pesar de que el tema Haití sirvió para “compensar” el descalabro clintoniano en Somalia, con un operativo militar de restitución de la democracia en la figura de Jean Beltrán Arístide. Repasando la historia norteamericana reciente, se comprobará que el recurso no es nuevo. Cuando el atentado al Cuartel General de las tropas estadounidenses en el Líbano (septiembre de 1983), apareció la pequeña isla de Granada y la intervención militar de Reagan.

Los primeros años de la década de los años 90 fueron propicios para el desarrollo de proyectos regionales, como el Programa Paz y Seguridad en Las Américas, desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile y el Wilson Center de Washington D.C.. Como parte de ese Programa, tuvieron lugar diferentes encuentros de trabajo, y es interesante el rescate de una serie de interrogantes (tal vez mejor decir preocupaciones), adelantadas por Olga Pellicer en uno de aquellos cónclaves:

La tradicional política de los Estados Unidos de imponer su propia agenda de seguridad;
Prevenir el surgimiento de nuevas formas de dominio de los Estados Unidos sobre la región;
Incorporar más a Canadá, que podría facilitar el diálogo entre América Latina y los Estados Unidos; y
Que pudiera ser riesgoso ampliar el concepto de seguridad a áreas que no están vinculadas directamente con la defensa.⁴²

Como es lógico suponer, las interrogantes planteadas son fruto de la historia interamericana, a la vez que un intento de pulsar qué tan reales podían ser los cambios en el nuevo contexto hemisférico. De otra parte, tales interrogantes intervienen directamente sobre el crucial tema de la hegemonía estadounidense, lo que hacía más remotamente hipotéticas las reacciones positivas de parte de los Estados Unidos. A ello agréguese el surgimiento de otras interrogantes por derivación, ejemplo, ¿dónde encontrar las verdaderas razones para temer, más que ampliar o reconocer, otros ámbitos presentes en los contenidos reales del concepto de seguridad nacional? ¿Por qué negar la necesidad de reconocer los contenidos económicos, sociales o medioambientales del concepto? Evidentemente, son muchas las interrogantes que ameritan sugerentes respuestas.

No obstante, avanzaré en una, en particular, la cooperación regional en términos de seguridad. Si se conoce las lógicas que imperan en la política exterior estadounidense, por ejemplo el caso de Somalia en 1993 no solo cuestionó seriamente el papel de la ONU a escala internacional, sino que impactó a nivel regional, sobre todo si se tiene en cuenta que más allá de la poca credibilidad de los mecanismos regionales como la OEA y el TIAR, no se había podido alcanzar un consenso sobre cuál era la amenaza común capaz de generar un consenso regional. Sí se tomaba conciencia en el terreno de las amenazas transnacionales, reconociéndose lo difícil de establecer medidas de seguridad colectiva. A criterio de Andrés Serbín, existía una evidente tendencia a evitar los temas de seguridad,

⁴¹ *Medidas de confianza mutua y verificación*, Francisco Rojas Aravena (editor), FLACSO/P&SA/FOCAL, Santiago de Chile, 1995, p.5.

⁴² Olga Pellicer, Ob. cit., p. 6.

mucho menos condicionados por factores domésticos o internacionales, en un escenario regional donde predominaban las consideraciones económicas y perspektivamente sociales.⁴³

Esta reflexión de Serbín se hace sugerente pero, posiblemente, o no solo en la línea de los actores sociales (movimientos populares, organizaciones y redes de organizaciones no gubernamentales); sino también dada la progresiva aparición de actores estatales y sociales, que emergían en franco cuestionamiento del sistema de dominación imperante. En esto sobresale el movimiento indígena con particularidades que ameritan ser resaltadas:

1. Emergen con reclamos sobre su exclusión política y social; rompiendo con la imagen maniquea de ente cultural y folklórico de las civilizaciones prehispánicas.
2. No se erigen como alternativa al sistema político vigente, sino como un nuevo actor social y político, que reclama sus derechos constitucionales a partir de profundas reformas políticas que les garanticen igualdad de derechos y el respeto a sus etnias y comunidades.
3. No son negados a las alianzas políticas, aunque como en el caso de Ecuador la alianza CONAIE-Pachakutik con Lucio Gutiérrez se fracturó al no cumplir este con su proyecto de reivindicaciones sociales y su estrecha relación con los Estados Unidos.
4. Si bien la lucha armada no es la vía que priorizan los movimientos indígenas, el de más larga data se articula en torno al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que surge en el sureño y empobrecido estado mexicano de Chiapas.

A propósito, recuérdese que el EZLN se dio a conocer en una coyuntura particularmente favorable, enero de 1994, momento en que se firmaba el TLCAN, pasando a integrarse las economías de Canadá, México y los Estados Unidos. Al respecto Marc Chernick elaboró la siguiente reflexión:

Los zapatistas probaron ser extremadamente diestros en movilizar el apoyo de grupos indígenas, organizaciones internacionales de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales de Norteamérica, Sudamérica y Europa. Los zapatistas fueron uno de los primeros grupos insurgentes en hacer amplio uso de la Internet. Bajo la presión de la atención mundial, el gobierno mexicano pasó [se vio forzado a pasar] de la confrontación a la negociación...⁴⁴

Sin embargo, entre las grandes desventajas enfrentadas por el EZLN está la ausencia de articulación del movimiento a nivel nacional, por supuesto, considerando que las condiciones en México para un movimiento armado generalizado no existen. A diferencia del EZLN los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia, exhiben como resultados el derrocamiento de varios gobiernos de turno en sus respectivos países —tres en el caso de Ecuador— a partir de las protestas sociales y la paralización nacional.

Hasta hoy, los límites objetivos de estos movimientos pasan por la necesaria superación de un pasado de exclusión de casi 500 años; el reconocimiento para indígenas y aquellos que

⁴³ Andrés Serbín, *Definiendo una nueva agenda de seguridad regional en la posguerra fría. Paz y Seguridad en las Américas*, FLACSO-Chile y Wilson Center, Washington D.C., no. 4, agosto de 1995, p. 2.

⁴⁴ Marc W. Chernick, Ob. cit., p. 35.

dicen o creen no serlo, que es la mayor parte de la sociedad latinoamericana, bien por descendencia directa o indirecta, de que sin la participación consciente de ambas partes como expresión de nuestra real identidad, será muy difícil que prospere un proyecto político alternativo nacional y sin exclusiones sociales; y la construcción de una sólida plataforma sociopolítica que enfrente con éxito desuniones, exclusiones y autoexclusiones, fuente fundamental del fracaso del proyecto.

Pero, se mencionaba la presencia de actores estatales, que se personalizan en nuevos gobiernos como el de Hugo Chávez (Venezuela, 1999); Luis Inacio “Lula” Da Silva (Brasil, 2003); Néstor Kirchner (Argentina, 2003) y Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2003). El espectro ideológico en que se mueven estos nuevos dirigentes políticos no debe ser interpretado para nada como homogéneo.

Chávez es un militar que se decidió a enfrentar el tradicional sistema de poder en Venezuela, y su proyecto revolucionario pretende reducir las grandes desigualdades de una sociedad (más del 70 % de la población vive en la pobreza), dotada con suficientes recursos naturales como para propiciar una calidad de vida muy diferente a sus nacionales. Enfrenta una fuerte oposición estimulada por el apoyo de la oligarquía tradicional, el control de los principales medios masivos del país, del alto clero de la iglesia católica y de los Estados Unidos.

Lula es el primer obrero que llega a la presidencia de un país latinoamericano; y le ha correspondido ejercer su mandato en una nación que estando considerada entre las diez primeras economías del mundo, tanto desde el punto de vista geográfico como social y sectorialmente encierra grandes desigualdades. Lula se debate entre la continuidad de una política como la de Fernando Enrique Cardoso, que cuidó el equilibrio entre la proyección internacional del país y el manejo de las crisis domésticas, sin atender a fondo los graves problemas internos y el compromiso social de él y su Partido de los Trabajadores (PT), por brindar nuevas opciones de vida a las grandes masas desposeídas del país. Por tanto, a diferencia de Chávez, que lucha por sustituir el “viejo régimen”, mediante transformaciones pacíficas y constitucionales, Lula negocia con el *establishment* tradicional (co-gobierna), en particular con el gran capital nacional y los mandos militares, buscando el apoyo para avanzar con algunas medidas socioeconómicas, en un estilo “gerencial” que por los compromisos históricos que trae le ha ganado no pocos críticos ante los escasos resultados exhibidos.⁴⁵

Por su parte, Kirchner, es el político que emerge con mayor credibilidad del gran pozo de la corrupción política nacional; con una imagen diferente y propuestas moderadas para paliar la profunda crisis generalizada en que sumió la política neoliberal a Argentina, en las manos de Carlos Ménen. Hasta el presente, el actual Presidente argentino ha sabido jugar al consenso nacional y manejar los compromisos y ataduras internacionales del país, trabajando habilidosamente la crítica situación social que hereda.

⁴⁵ Francisco de Oliveira, “Nova classe social comanda governo Lula”, *Folha de Sao Paulo*, segunda-feira, Brasil, 22 setembro 2003.

Finalmente, Lucio Gutiérrez, otro coronel sublevado devenido en político, aprovechó hábilmente su origen indígena —de una de las etnias de la Amazonia ecuatoriana—; así como la capacidad movilizadora y política de las grandes organizaciones indígenas como la CONAIE y su brazo político Pachacutik, para ganar las elecciones con promesas que incumplió rápidamente. Por su ejecutoria presidencial, que provocó la ruptura del pacto político entre las organizaciones indígenas mencionadas y el gobierno, y sus estrechas relaciones con los Estados Unidos, ya ha dejado de ser identificado con este variado grupo de nuevos líderes latinoamericanos que, por sus diferentes caminos, buscan opciones para alcanzar determinados beneficios nacionales.

Pero esa no es la visión que tienen los Estados Unidos de ese nuevo liderazgo latinoamericano. Desde los tiempos de Ronald Reagan a inicios de los años 80, la contraofensiva ideológica de los neoconservadores generó entre sus argumentos la tesis del “eje del mal”, refiriéndose a la coordinación de políticas hostiles por parte de enemigos declarados de los Estados Unidos. Como era de suponer, Fidel Castro tenía un rol protagónico en estas acciones en el hemisferio occidental. Cuba fue la cabeza del “eje del mal” de las guerrillas centroamericanas durante los 80; y ahora en la actualidad, se le asigna igual rol. El cuarto documento elaborado por el llamado Comité de Santa Fé afirma:

el caudillo cubano Fidel Castro cerró la conferencia del grupo del sur (G-77), en La Habana, en abril de 2000, declarando que el Tercer Mundo debería asumir el liderazgo internacional porque las naciones ricas son incapaces de gobernar al mundo (...) la democracia populista domina América Latina desde el cabo de Hornos hasta el río Grande y está empezando a introducirse en Seattle, Washington DC, Toronto, y Millau, Francia.⁴⁶

Un par de comentarios. El primero, el sobredimensionamiento del liderazgo que pueda ejercer Cuba en el Tercer Mundo, a sabiendas de que tras la caída de la Unión Soviética y los profundos cambios internacionales ocurridos se fracturaron muchas de las alianzas y consensos al interior de ese numeroso y nada homogéneo grupo de países, que aún hoy no han logrado recomponerse, emergiendo mucho más vulnerables y condicionados a las políticas del Primer Mundo. En segundo lugar, no se olvide que siempre Cuba es un argumento utilizable en los discursos más conservadores de la política estadounidense, un elemento de consenso para determinadas acciones. Y si a esto se agrega que un aspecto común y condenatorio para Chávez —sobre todo—, Lula, y Kirschner, es la forma estrecha o moderada, según el caso, pero no hostil —o mejor decir servil que quisiera Washington— en que se manejan las relaciones con Cuba, el argumento del “eje del mal”, florece rápidamente. No obstante, como existen límites a la credibilidad, aunque se acusa a Cuba de tener miles de agentes de inteligencia en Venezuela, es este gobierno el que reúne mejores condiciones “geopolíticas” para ser acusado. Un reciente documento, firmado por James Jay Carafano y Stephen Johnson⁴⁷ habla del apoyo del gobierno de Chávez a las guerrillas colombianas y los movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador.

⁴⁶ “Santa Fé IV: Latinoamérica hoy”, James P. Lucier (editor), www.goecities.com/proyectoemancipación, 2000, pp. 29-30.

⁴⁷ James Jay Carafano and Stephen Johnson, “Strengthening America’s Southern Flank Requires a Better Effort”, *Backgrounder* N° 1727, February 20, 2004, p.2.

Pero Peter Hakim no se queda atrás cuando defiende a Colombia, el tercer receptor de ayuda estadounidense en materia de seguridad, después de Israel y Egipto, al afirmar que “el incendiario Presidente de Venezuela Hugo Chávez es el más vociferante opositor de la ayuda de Washington a Bogotá”.⁴⁸ Lo que no se afirma en el artículo, porque queda fuera de los presupuestos ideológicos del autor, es la dimensión de seguridad regional que alcanza el problema colombiano, con el tratamiento que han privilegiado los Estados Unidos, primero con el Plan Colombia y después con la Iniciativa Regional Andina. Se conoce perfectamente de las complejidades de la amplia frontera colombo-venezolana y ese es un lugar en el que las medidas de cooperación y de confianza mutua tendrían un escenario privilegiado.

Por supuesto, más allá de las interpretaciones ideológicas hay factores objetivos que alimentan estas percepciones. Problemas reales como los diferendos fronterizos históricos, con los numerosos e incontrolables hechos delictivos que tienen lugar en las fronteras, el tráfico ilegal de drogas y el contrabando de personas, mercaderías, armas y vehículos, generan estados de inseguridad con mucha facilidad y poco control estatal.

Lamentablemente, la percepción de amenazas en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina y el Caribe, resulta un recurso de mucha resonancia. El viejo tema de la “teoría del dominó”, siempre encuentra una oportunidad en estas ocasiones:

Pueden verse signos preocupantes en las nuevas alianzas entre los movimientos guerrilleros y los traficantes de drogas, en la aparición de regímenes autoritarios populistas en países como Venezuela y en el debilitamiento del imperio de la ley en la región andina del norte. La intranquilidad en países afligidos podría diseminarse a otros países. La influencia política y económica de Washington en Sudamérica disminuiría y, como consecuencia de ello, podrían verse afectados los intereses políticos, empresariales y de seguridad estadounidenses.⁴⁹

Si se conocen los presupuestos sobre los cuales se han erigido las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe, no resulta nada recurrente ni reiterativo el considerar que tienen un carácter cíclico, sobre todo al evaluar el precario equilibrio que puede existir entre los períodos de normalidad y de crisis. Cuando se analizan las relaciones entre dos actores tan desiguales y los costos económicos y sociales que para los pueblos latinoamericanos y caribeños tienen sus períodos de normalidad con los Estados Unidos, no hay que extrañarse de que del excepcional panorama hemisférico de inicios de los 90 se haya transitado hacia finales de esos años, a un nuevo escenario de crisis, esta vez en el área andina.

Si bien la intervención militar de los Estados Unidos en Panamá (diciembre, 1989), devino en estreno interamericano de los nuevos temas de seguridad (defensa de la democracia y

⁴⁸ Peter Hakim, “Intranquilidad en las Américas”, *Foreign Affairs* en español, vol. 1, no. 2, Estados Unidos, verano 2001, p. 130. Hakim?

⁴⁹ Felipe A. M. de la Balze., “Buscar aliados en el traspatio. El TLCAN y el Cono Sur”, *Foreign Affairs* en español, no. 3, Estados Unidos, otoño-invierno 2001, pp. 70-71.

lucha contra el narcotráfico), la Iniciativa Regional Andina (2001), fija con toda claridad los nuevos intereses estratégicos de los Estados Unidos en la subregión: recursos naturales, preservación y control del medioambiente, lucha contra las drogas. Y en la medida que se incorporan los nuevos actores estatales (Chávez en Venezuela y Alejandro Toledo en Perú), los no estatales (organizaciones indígenas de Ecuador y Bolivia) y los paraestatales (guerrillas, empresas transnacionales, DEA, etcétera.) los ingredientes para dictaminar un nuevo foco de crisis para la seguridad nacional de los Estados Unidos están presentes. Gobiernos enemigos (Venezuela); democracias socialmente cuestionadas (Ecuador, Bolivia y Perú); movimientos guerrilleros (Colombia); conflictos fronterizos e interestatales (Colombia-Venezuela, Perú-Ecuador, Bolivia-Chile, Venezuela-Guyana); petróleo (Venezuela, Colombia y Ecuador); recursos acuíferos (sobre todo en Venezuela), biodiversidad (en toda la región). Realmente se está ante un menú excepcional de opciones para la crisis.

III. El sistema americano para el siglo XXI

En un ensayo dedicado a analizar las actuales dinámicas del juego del poder mundial y sus ejes centrales, hegemonía y dominación, la investigadora mexicana Ana Esther Ceceña planteó lo siguiente:

El mundo capitalista, su expansión y sus límites, se construyen sobre la base de la competencia. La competencia y el incremento constante de la ganancia, la lucha por el poder, la apropiación ilimitada de recursos de todo tipo y la confrontación permanente de horizontes políticos y civilizatorios es el motor que estimula el desarrollo incesante de las fuerzas productivas y de todos los mecanismos que contribuyen a fijar las reglas y márgenes del juego del poder y a entrar en la arena en condiciones de ganador. En este sentido, es de esa competencia y de esa situación consustancial de conflicto de donde emergen las posibilidades, contenidos y alcances de la conformación del sistema mundial y de sus espacios de vulnerabilidad.⁵⁰

Sistema mundial, competencia y espacios de vulnerabilidad, son tres conceptos fundamentales que colocó la autora y que orientados sobre el eje hegemonía-dominación, se erigen como piezas clave para la articulación de la propuesta de análisis que se expondrá en el presente epígrafe. Para ello, serán contextualizados dentro del esquema a desarrollar, tomando como referente central a los Estados Unidos en su perspectiva territorial-hemisférica, o lo que es igual a los efectos del trabajo, el proyecto de sistema americano para el siglo XXI. Ya la propia Ana Esther Ceceña y otros investigadores han abordado con todo rigor científico estos temas; por lo que, en este caso, el foco de interés estará encaminado a vislumbrar cuáles son, o pueden ser, los escenarios de participación de América Latina y el Caribe en el proyecto de reposicionamiento estratégico global de los Estados Unidos; pero, entendido esto no como un ente desarticulado, del cual se utiliza algún contenido para apoyar a los Estados Unidos en su juego de poder global. Se pretenden desarrollar algunas ideas en torno a la participación, consciente y estructurada de

⁵⁰ Ana Esther Ceceña, *Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial*, DOSSIER GLOBALIZACIÓN, México D.F., 6 de febrero de 2001, p. 1.

la región, como parte de un proyecto hemisférico geoestratégico que revalida los viejos presupuestos que soportan históricamente las relaciones interamericanas. En este sentido, un punto de interés dentro del análisis a desarrollar, será el nivel de participación real de las elites empresariales y políticas de América Latina y el Caribe en el mencionado proyecto.

El sistema mundial de la guerra fría, entendido como el conjunto de actores estatales (estados-nación), que interactúan en los diferentes ámbitos conocidos, a saber, bilateral, intrarregional y extrarregional, actuó condicionado a una estructura del poder global basada en el bipolarismo Estados Unidos-Unión Soviética. Dicho sistema quedó descolocado por múltiples razones; la primera de ellas, la sustitución de ese eje bipolar por otro unipolar representado por los Estados Unidos. Como segundo factor a mencionar, está el hecho de que la naturaleza tradicional del sistema se ve alterada con la inclusión de nuevos actores no estatales; organizaciones no gubernamentales de muy diversa índole: campesinas, comunales, artesanales, religiosas, étnicas, medioambientales, culturales; además de otro actor de primer orden, las empresas multinacionales. Las primeras, emergen forcejeando sus espacios dentro del sistema; las segundas, se imponen como un poder sobre los estados. Las organizaciones no gubernamentales, a través de sus diversos ámbitos de intervención van ocupando determinados espacios dentro del sistema, aumentando paulatinamente su influencia en áreas y temas de las relaciones internacionales. Las grandes multinacionales se posesionan del manejo y control de las actuales dinámicas de la economía mundial. Debido a esto, se puede afirmar que este actor se torna decisivo en la fisonomía del actual sistema internacional, logrando cambiar incluso las prioridades político-militares que predominaban en los tiempos de la guerra fría, hacia las nuevas tendencias de la economía global y el mercado. Como bien afirmó Samuel Huntington, parafraseando a Daniel Bell, si antes la guerra era la continuación de la política por otros medios, ahora la economía es la continuación de la guerra, pero por otros medios.⁵¹

Los Estados Unidos, Alemania y Japón, en lo individual y después los emergentes bloques económicos de la Unión Europea y el TLCAN, sin olvidar el ascenso paulatino y paciente de China, marcan hoy los rumbos económicos del sistema internacional. Retomando lo planteado por Ceceña, estos son los principales competidores que buscan permanentemente maximizar sus capacidades de poder económico y minimizar sus espacios de vulnerabilidad. Dos son los terrenos principales donde se libra esta permanente confrontación de poder: el desarrollo tecnológico y el mayor aprovechamiento y control de los recursos naturales disponibles, en particular los calificados como no renovables. En el campo del desarrollo tecnológico la gran revolución se ha planteado en la esfera de las comunicaciones, con implicaciones para los principales sectores de la economía. Pero es el de los recursos naturales, considerado decisivo, el que ocupará la atención central de las siguientes reflexiones.

Abordaré algunas ideas sobre un tema que hoy tiene una importancia medular y, en tal sentido, ha generado múltiples estudios, el desarrollo sostenible. Pero, esto solo lo haré tomándolo como marco más general donde colocar determinados criterios a sustentar. Fue Malthus, con sus conocidas investigaciones, uno de los primeros en llamar la atención

⁵¹ Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters", *International Security*, USA, Spring 1993, p. 72.

sobre el necesario equilibrio entre el crecimiento de la población mundial y la producción global de alimentos y los costos humanos de una desproporción entre ambos; concluyendo que serían las sociedades más desarrolladas las que podrían encontrar soluciones a este desafío. Sus tesis son un importante referente como punto de partida para el análisis.⁵² Este sentido de selección y tal vez mejor decir de exclusión, de aquellas poblaciones con menor capacidad para producir alimentos y a la vez menos controles sobre la natalidad, con las mayores opciones para los países desarrollados, marca el entorno de desarrollo sostenible que interesa destacar, porque expresa una relación esencial entre naturaleza y economía, naturaleza y mercado, naturaleza y poder.

Por supuesto, el camino que se sigue no conduce a validar la importancia del desarrollo sostenible como es defendido por los principales organismos internacionales y los países subdesarrollados, sino a alertar que a partir de la posguerra fría, se va gestando con más fuerza la idea por parte de las potencias que encabezan el sistema, de alcanzar un desarrollo sostenible a partir de un nuevo reposicionamiento estratégico sobre los principales recursos naturales que necesitan para mantener sus cuotas de poder a nivel global. Es un nuevo tipo de guerra económica entre las grandes potencias; mientras la guerra militar, se reafirma como una opción para arrebatarse esos recursos al “tercer mundo”.

La guerra de Afganistán, la segunda guerra contra Irak, son ejemplos fehacientes de esta tesis y el resultado de un proceso de evaluación de los límites de las capacidades de los Estados Unidos en términos de niveles de las reservas domésticas de los principales recursos estratégicos, fundamentalmente petróleo. Esto en el entendido de que enfrenta un aumento acelerado del consumo energético nacional; y tiene la oportunidad, en las condiciones de la posguerra fría, de posesionarse de los principales yacimientos petrolíferos del Medio Oriente, facilitando a sus grandes transnacionales el acceso a esos recursos; y garantizando un equilibrio geográfico entre las diferentes fuentes de suministros al país. Es la guerra en función de una nueva redistribución global de los recursos naturales.

En un interesante artículo, ya citado, dedicado a analizar lo que denomina “la nueva geografía del poder mundial” de la posguerra fría, Michael Klare plantea lo siguiente:

Durante la guerra fría las preocupaciones por los recursos se subordinaron con frecuencia a las dimensiones políticas e ideológicas de la rivalidad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Apenas ahora, cuando la guerra fría ha terminado definitivamente, la garantía de acceso a materias primas vitales vuelve a adquirir una posición central en la planeación de la seguridad estadounidense.⁵³

Las estadísticas disponibles sobre el consumo estadounidense de petróleo y sus demandas de importación son múltiples; pero todas apuntan a un elevado consumo que tiende a incrementarse, mientras se reducen las reservas nacionales. La población de los Estados Unidos en el 2003, representaba un 6 % del total mundial; pero consumía más del 25 % de su producción de petróleo (1 000 millones de toneladas anuales), con un pronóstico de crecimiento anual del 1 %, debido a la gran demanda del sector del transporte (40 % del

⁵² Thomas Robert Malthus, *Ensayo sobre el principio de la población*, Ediciones Akal S.A., Madrid, 1990.

⁵³ Michael Klare, Ob. cit., p.153.

consumo energético final del país). Los Estados Unidos importan el 45 % del petróleo que consumen, el doble de 30 años atrás. El 65 % de estas importaciones proceden del Medio Oriente, donde sus principales aliados, Turquía e Israel, no poseen petróleo.⁵⁴ (fuente incompleta: Título del artículo, autor, año, lugar o país)

Evidentemente, el petróleo resulta un recurso vital para una economía tan consumidora como la estadounidense. En el documento *National Energy Policy* elaborado en mayo de 2001, aparecen tablas estadísticas que revelan que mientras el pronóstico de consumo diario de barriles de petróleo puede elevarse en 6 millones en los próximos veinte años —para el 2021, según fecha del informe—, la producción nacional puede decrecer, en igual período, en 1,5 millones de barriles diarios.⁵⁵

El presidente George W. Bush, apenas en la segunda semana de inicio de su mandato, ordenó la creación del National Energy Policy Development Group. Mientras que Michael Klare recuerda en su mencionado artículo, que siendo este candidato a la presidencia, exigió en los debates de campaña la necesidad de explorar la existencia de petróleo y gas natural en los territorios aún vírgenes de los Estados Unidos, para reducir la dependencia nacional de los suministros del exterior. Al asumir la Presidencia, una de sus primeras decisiones fue reunirse con el presidente de México, Vicente Fox, para discutir el aumento de las importaciones de petróleo desde ese vecino país.⁵⁶ Este dato resulta muy importante, dado el reconocido interés de los Estados Unidos de acercar sus fuentes suministradoras de energéticos a territorio nacional, para reducir los impactos de posibles conflictos en países suministradores, como es el caso del Medio Oriente.

En el citado documento sobre la estrategia de seguridad nacional del 30 de septiembre de 2002, se lee lo siguiente:

Mejorar la seguridad energética. Fortaleceremos nuestra propia seguridad energética y la prosperidad compartida de la economía mundial colaborando con nuestros aliados, socios comerciales, y productores de energía para ampliar las fuentes y el tipo de la energía mundial que se provee, especialmente en el Hemisferio Occidental, Asia central y la región del Mar Caspio.⁵⁷

Según datos estadísticos de enero de 2003, de los 15 primeros países que exportaron petróleo crudo a los Estados Unidos, seis eran del hemisferio occidental, ocupando importantes lugares: Canadá segundo, detrás de Arabia Saudita; México, tercero; Venezuela, séptimo; Colombia, décimo; Trinidad y Tobago, en el lugar catorce; y Ecuador, en el quince. Mientras que de los primeros 15 exportadores totales de petróleo a los Estados Unidos, en la misma fecha, igualmente seis eran del hemisferio occidental, con Canadá en primer lugar; México se mantenía tercero; Venezuela se mantenía en séptimo; Islas

⁵⁴ <http://forums.transnationale.org/viewtopic.php?p=2677>. (fuente incompleta: Título del artículo, autor, año, lugar o país)

⁵⁵ *Report of the National Energy Policy Development Group U.S.*, Government Printing Office, May 2001, p.X.

⁵⁶ Michael Klare, Ob. cit., p. 153.

⁵⁷ *Documento sobre la estrategia de seguridad nacional*, 4ta parte, 30 de septiembre de 2002, p.4.

Vírgenes estadounidenses, en el lugar doce; Colombia en el catorce; y Argentina, en el quince. Quiere esto decir que los Estados Unidos, en enero de 2003, importaban petróleo de ocho países del hemisferio, sumando los reflejados en ambas tablas.⁵⁸ incompleta igual

Exceptuando Canadá, aliado natural de los Estados Unidos, México, Venezuela y Colombia, aparecen como los principales suministradores de petróleo en América Latina y el Caribe. La entrada de México al TLCAN ha implicado, indudablemente, un reforzamiento de la subordinación a los Estados Unidos. Hay que mencionar el aumento de los niveles de dependencia de la economía mexicana a la estadounidense; y la estrecha alianza con el gran capital norteamericano, que precipitó la ruptura del sistema político tradicional controlado por el Partido de la Revolución Institucional (PRI), derrotado por el Partido Acción Nacional (PAN) en las últimas elecciones (2000). A esto se debe agregar que, en el plano de las relaciones internacionales se aprecia un aumento creciente del consenso en las agendas diplomáticas de ambos países, sobre todo en lo referente a la democracia y los derechos humanos. Esto ha originado una ruptura con la tradicional política nacionalista e independiente mexicana, que enfrenta crisis no esperadas antes de su incorporación al TLCAN.

En cuanto a Venezuela y Colombia, son dos países ubicados en la región andina y ambos, por diferentes razones, están tipificados como casos de seguridad nacional para los Estados Unidos. Colombia, por la participación directa estadounidense en el conflicto interno colombiano, por su apoyo militar al gobierno contra las guerrillas y su estrategia de combate al narcotráfico. En lo tocante a Venezuela, hay que decir que el gobierno de Chávez se encuentra en franca confrontación política con los Estados Unidos, siendo el petróleo un tema central de la agenda bilateral. Según fuentes venezolanas, citando a la compañía Petróleos de Venezuela (PDVSA), el país cuenta con 78 000 millones de barriles de reserva, equivalente a la mitad de todo lo existente en el hemisferio occidental. Es el quinto lugar mundial en reservas y el sexto en gas natural (148 millones de millones de pies cúbicos de gas natural). Siguiendo a esta fuente, los Estados Unidos reciben de Venezuela el 15 % de sus importaciones de petróleo; las cuales pueden aumentar, como pronóstico, a un 25 % en el 2015.⁵⁹ Incompleta. Mas allá de la estricta fidelidad de los datos aportados, es innegable que el petróleo es un tema priorizado para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Pero, no es solo el petróleo el recurso natural que interesa a los Estados Unidos. El gas natural, con grandes reservas en Sudamérica, los recursos hidráulicos y la biodiversidad, son renglones definidos como estratégicos para los analistas estadounidenses. Precisamente, sobre este último renglón mencionado señala Raúl Ornelas:

La biodiversidad se perfila como el nuevo elemento fundamental de la producción capitalista. Toda vez que la informática y las telecomunicaciones digitales han creado un nuevo aparato de producción, la 'industrialización' de la vida comienza a ser posible y rentable...

⁵⁸ CEIA.doe.gov., march 21, 2003. incompleta igual

⁵⁹ William E. Izarra, Soberanía, Info, 13 de enero de 2004. Falta título del artículo o del libro

A diferencia de los energéticos, la biodiversidad es un recurso cuya consideración económica es reciente. Además, los grandes espacios de diversidad biológica están situados en los países subdesarrollados...⁶⁰

En el propio artículo, Ornelas coloca una tabla estadística —citando un informe de World Resources Institute de 2001— dedicada a reflejar la ubicación geográfica de la biodiversidad en el mundo. De los doce países colocados en ella, diez son latinoamericanos. Los otros dos son los Estados Unidos e Indonesia. Este solo dato contiene la explicación del por qué existe un enorme interés por controlar esa biodiversidad que es emblema y orgullo de la región.⁶¹

En este momento de la reflexión, es necesario orientar al lector hacia un camino que están desbrozando Ana Esther Ceceña y otros autores como el propio Ornelas, que insisten en sus investigaciones en cómo se va articulando una estrategia hemisférica de los Estados Unidos, para reposicionarse de los principales recursos naturales de la región. En términos estrictos, tal vez sería discutible si este es un proyecto novedoso o un nuevo momento del saqueo y la explotación que han sufrido los pueblos del sur de los Estados Unidos desde que pudo imponer su hegemonía hemisférica. Solo reflexionando sobre los argumentos de los gobiernos estadounidenses para agredir e invadir territorios latinoamericanos y caribeños brindan ya una muestra de que estas prácticas de saqueo no son novedosas. Lo que sí parece nuevo en este escenario de globalización, la “mutación filosófica” entre el pasado y el presente, es que antes se extraían los recursos como parte de un ejercicio hegemónico que buscaba mayores beneficios para la nación norteamericana y sus principales actores (compañías, el gobierno, mecanismos integrantes del sistema interamericano, entre otros.). Por tanto, ahí sí funcionaba la región como el traspaso del hegemon. Ahora, los recursos naturales son imprescindibles, porque lo que está en juego es la supervivencia misma de la nación, que ya asume los costos históricos de un liderazgo mundial que demanda de esas garantías, so pena de perderlo y caer, como uno más, dentro del concierto de las grandes naciones.

Esto debe hacerse mediante una concertación transnacional entre la “corporación” que componen las empresas multinacionales de origen estadounidense, diferentes agencias y departamentos del gobierno responsabilizados con las políticas hacia la región, organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organizaciones no gubernamentales financiadas desde o por fondos estadounidenses, los medios masivos de comunicación y los mandos militares correspondientes (el Comando Sur y sus diversas dependencias), actuando como garantes del proyecto. Esta “corporación” necesita de una contraparte similar en la región, con una fisonomía similar, capaz de corresponder a los objetivos perseguidos.

Desde otra perspectiva, Ana Esther Ceceña resume la problemática planteada en los siguientes términos: “La reestructuración de las bases tecnológicas de organización general del sistema ocurrida desde los años 70-80 del siglo pasado, es el marco de un proceso de

⁶⁰ Raúl Ornelas, Ob. cit., pp. 126-127.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 129.

redefinición total de las relaciones de dominación tanto en el terreno de la competencia intercapitalista como en el de las relaciones de clase.”⁶²

Es una evidencia que los Estados Unidos no tienen oposición a su liderazgo militar, pero tampoco parece haber nadie interesado en asumirlo por los costos que implica. La revancha de sus aliados y enemigos de ayer está precisamente en el terreno económico, contribuyendo a las aventuras militares de los Estados Unidos y aprovechando los beneficios que puedan sacar de estas; pero su apuesta no va por el campo militar. A pesar de las múltiples complejidades que enfrenta, la Unión Europea avanza lentamente en su proyecto de integración, muy diferente de lo que representa el proyecto del ALCA, que no borra sino que revalida, bajo nuevas condiciones históricas, el mismo principio del centro hegemónico y la periferia dependiente. Estrictamente, puede afirmarse que el bloque económico americano, el más confiable y controlable por los Estados Unidos, es el TLCAN. Porque el ALCA implica una articulación con actores disímiles y las interrogantes sobre los costos de los compromisos a asumir por los Estados Unidos, difícilmente serán desechadas. Por eso, el estímulo generalizado a los TLC y la concreción de un acuerdo de libre comercio con Centroamérica, no por razones económicas sino geopolíticas. Para lograr sus propósitos, los Estados Unidos promueven TLC bilaterales o articulan otros con grupos seleccionados de países, como la propuesta de TLC con Colombia, Ecuador y Perú; para ir cercando a países como Venezuela o presionando a Brasil y el MERCOSUR.

Es precisamente en este punto del análisis, donde hay que colocar el tema de los otros senderos del ALCA, en alusión a los macroproyectos de articulación subregional hemisférica que sí buscan el nuevo posicionamiento de los Estados Unidos. Se trata del Plan Puebla Panamá (PPP), para el área de México y Centroamérica; que se articula geográficamente con los siguientes proyectos para América del Sur: el desdoblamiento del Plan Colombia en Plan Andino-Amazónico; el acceso al inmenso Sistema Acuífero Guaraní, que a la vez coincide en parte con la estratégica zona de la “Triple Frontera” (Brasil, Argentina, Paraguay); y la zona de la Antártida, todos poseedores de inmensas riquezas naturales: energéticos, agua, y biodiversidad, por solo mencionar los más conocidos.

¿Qué tan factible pueda ser la concreción de un proyecto de tal envergadura? Se está ante una interrogante que tiene múltiples respuestas a corto, mediano y largo plazo; y que implica la reacción de diferentes actores comprometidos, comenzando por los pueblos y gobiernos de los países donde están basificados esos recursos, que para el caso en cuestión, es casi igual decir, que es toda la región. Este puede ser el destino que depara a América Latina el nuevo siglo, es el “sistema americano” del siglo XXI.

En una apretada síntesis, expondré seguidamente algunas reflexiones generales sobre los principales componentes del proyectado sistema, con la intención de brindar al menos una imagen reducida del dramático proyecto que se explicó anteriormente y que tiene como una de sus mayores consecuencias, de concretarse, la pérdida definitiva de la independencia y la

⁶² Ana Esther Ceceña, “América Latina en la geopolítica del poder”, *América Libre* 21, Buenos Aires, septiembre de 2003, p. 151.

soberanía nacional de América Latina y el Caribe, o lo que es igual, la absorción de nuestras naciones por parte de los Estados Unidos.

a) El Plan Puebla Panamá

Dado a conocer oficialmente en el año 2001 tras la visita a El Salvador del presidente de México, Vicente Fox, es una propuesta que se articula a partir de intereses mexicanos y estadounidenses, a partir de iniciativas como el Plan de Desarrollo presentado bajo el gobierno de Ernesto Cedillo y el llamado Plan sobre el Corredor Biótico Mesoamericano, auspiciado, entre otros, por el BM y el BID. Entre sus principales objetivos debe mencionarse el impulso de la articulación de la costa este de los Estados Unidos y los principales polos urbanos y rurales de la región sur-sudeste de México, mediante un conjunto de grandes corredores interoceánicos, con acceso inmediato a todos los recursos naturales y humanos de la región e inmejorables condiciones operativas para las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Ricardo Cifuentes describe el proyecto apuntando hacia sus consecuencias inmediatas para la región:

Al servicio del Plan Puebla Panamá, los gobiernos de la región orientan ya varios diferentes programas parciales. Y así, esta concepción de los corredores termina incubando redes de fibra óptica, carreteras, ciudades, puertos, nuevas vías de ferrocarril y aeropuertos en una zona que entraría a ser estratégica para el comercio internacional y que vería degradarse rápidamente sus funciones y aportes al equilibrio ecológico y la biodiversidad, en la medida en que una maraña de negocios y empresas —y sus surtidos efectos de contaminación y avasallamiento de la diversidad biológica— se haga presente.⁶³

b) El Proyecto Andino-Amazonico

Comenzaré por aclarar que bajo esa denominación no se conoce ningún proyecto semejante; lo que ocurre es que, considerando los intereses que están proyectados a partir del llamado Plan Colombia y sobre todo, de la Iniciativa Regional Andina, esta región queda conectada, más que geográficamente, estratégicamente con la Amazonia. En ambas subregiones está concentrado un elevado por ciento del potencial de recursos naturales del hemisferio.

El Plan Colombia, divulgado por el gobierno de los Estados Unidos en el año 2000, partió de una idea inicial, el combate al narcotráfico; pero ha ido derivando en una intervención generalizada en el conflicto interno colombiano, desbordándolo de sus fronteras y proyectándolo como un problema regional. En su concepción original, el Plan contemplaba un monto de 7 mil millones de dólares (3 mil aportados por los Estados Unidos y el resto por Colombia, mediante endeudamiento externo y otros ajustes fiscales).

Existen muchas interrogantes sobre el real interés de los Estados Unidos de acabar con el narcotráfico, debido a los beneficios económicos que están usufructuando las grandes

⁶³ Ricardo Cifuentes, *El ataque global concertado a los recursos naturales*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Argentina, (s.f.)

transnacionales estadounidenses, en particular los principales bancos de la nación. Según expone Diego Delgado Jara, citando a Antonio Geraldi, directivo de un banco comercial norteamericano:

Los 500 000 millones de dólares de origen ilegal que ingresan en los principales bancos estadounidenses y circulan por ellos superan los ingresos netos de todas las compañías de computación en los Estados Unidos, y por supuesto, sus beneficios. Estas entradas anuales sobrepasan todas las transferencias netas realizadas por las principales compañías petrolíferas y militares y fabricantes de aviones. Los mayores bancos de los Estados Unidos —Bank of America, J.P.Morgan, Chase Manhattan y en particular Citibank— obtienen un alto porcentaje de sus beneficios bancarios de los servicios prestados a estas cuentas de dinero sucio de origen criminal. Los grandes bancos e instituciones financieras estadounidenses son el soporte del poderío global de los Estados Unidos mediante sus operaciones de blanqueo de dinero y de gestión de fondos extranjeros de origen ilegal.

... Citibank, el primer blanqueador de dinero, es el mayor banco de los Estados Unidos, con 180 000 empleados en todo el mundo, distribuidos en 100 países, con 700 000 millones de depósitos conocidos y más de 100 000 millones de depósitos de particulares en cuentas secretas; y realiza operaciones de banca privada (gestión de cartera de inversión) en más de 30 países, lo que hace de este banco el que más presencia global mantiene de todas las entidades financieras de los Estados Unidos.⁶⁴

Por su parte la Amazonia, según Guillermo Navarro Jiménez, es uno de los ecosistemas más ricos y diversos de la tierra con aproximadamente 7 160 000 km². La cuenca amazónica es depositaria de la mayor extensión de bosques tropicales del planeta (56 %) y de una gran variedad biológica de ecosistemas, especies y recursos genéticos. Existe cerca de un millón y medio de especies conocidas y se estima que pueden ser más de diez millones. Un somero inventario indica la presencia de 50 000 variedades de mamíferos; 20 000 de reptiles, anfibios y aves; 21 000 de peces; 140 000 de invertebrados; 90 000 de insectos y artrópodos; 90 000 de plantas inferiores; 270 000 de plantas superiores y 55 000 de microorganismos. Por el Amazonas y sus más de 7 000 tributarios corren 6 000 millones de millones de metros cúbicos de agua por segundo. Además, es la zona que más oxígeno provee (40 % del oxígeno del mundo) y mayor cantidad de carbono capta. Por eso se conoce como el pulmón de la humanidad.⁶⁵

A esto sería conveniente agregar que, hoy comprende una población de unos 30 millones de habitantes, distribuidos en ocho países, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Guayana Francesa, Venezuela y Surinam. Antes de la llegada del hombre blanco, miles de etnias poblaban la región, hoy solo se reconoce la existencia de 370. “Los regímenes combinados de expansión económica (minería, agricultura, tala de bosques), estimulados a

⁶⁴ Diego Delgado Jara, *Base de Manta, Plan Colombia y dominio de la Amazonia*, Red EcoAlternativa, 22 de enero de 2004, p. 4.

⁶⁵ Guillermo Navarro Jiménez, *Plan Colombia: ABC de una tragedia*, Ediciones Zitra, Quito, febrero de 2001, pp. 134-135.

través de diferentes ‘planes de desarrollo’, más la ávida intervención de cientos de corporaciones, puede terminar con la selva brasileña en cincuenta años. Esta destrucción ya comenzó, es vertiginosa y creciente. Sólo en el año 2000 se terminó con 20 000 kilómetros cuadrados de bosques.”⁶⁶

En el hemisferio occidental, la Amazonia y la Antártida son las principales áreas implicadas en todo lo relacionado con los cambios climáticos, el llamado “efecto invernadero” y sus nocivas consecuencias para la humanidad. En el caso de la Amazonia, Brasil es el país de mayor responsabilidad sobre la región por razones geográficas. Durante su primer período de mandato, el presidente Fernando Enrique Cardoso, le otorgó una máxima prioridad al tema.⁶⁷ Por su parte la cancillería brasileña (Itamarati) maneja el tema con mucha prudencia política y diplomática, girando las discusiones en torno a la articulación de un “régimen multilateral de cambio climático”. Brasil ha tenido una muy activa participación desde que la ONU comenzó a promover la reflexión internacional sobre los cambios climáticos y los efectos para la humanidad, a partir de su propia responsabilidad en el deterioro de la situación ambiental. Como bien alertan **Everton Vargas y María Rita Fontes Farías:**

“...la evolución y la ampliación del conocimiento sobre los cambios climáticos no significan, necesariamente, la creación de intereses comunes o la disminución de los conflictos de intereses⁶⁸ (**Stein 1994, p.57**) entre las Partes del régimen. Al contrario, cuanto mayor sea el conocimiento, más compleja será la tarea de distribución de las cargas para mitigar y adaptarse a los impactos del cambio climático”.⁶⁹ **Carlos, Por qué tiene dos fuentes?**

A diferencia de Brasil, los Estados Unidos se muestran reacios a asumir compromisos en el tema, como la no firma del Protocolo de Kioto y la posición mantenida durante la Conferencia de Río 1992 y otras reuniones posteriores sobre el tema.

Queda todavía un largo camino por recorrer para llegar a un genuino acuerdo global en torno al cambio climático. La negativa del gobierno de los Estados Unidos de ratificar el Protocolo de Kioto deja claro que los intereses que hay detrás del establecimiento de un modelo de desarrollo basado en el uso indiscriminado de energía no desean desistir de sus ventajas en un reparto de las responsabilidades para combatir el calentamiento global en los términos del régimen negociado...⁷⁰

Pero el tema amazónico tiene otras aristas más peligrosas, que revelan las conexiones entre todos los países de la región. En su citado artículo, Ignacy Sach reconoce que la Amazonia, no solo por su fisonomía, sino por su ubicación geográfica, se ha convertido en una importante ruta para el narcotráfico, al estar conectada con Colombia y ser, por tanto,

⁶⁶ Ricardo Cifuentes, Ob. cit., p. 8.

⁶⁷ Ignacy Sach, “Amazonia: problema e solucao”, *Política Externa*, Brasil, setembro-outubro-novembro 2000, pp. 67-71.

⁶⁸ **Stein 1994, p.57**

⁶⁹ Everton Vargas y María Rita Fontes Faría, “El cambio climático y la perspectiva de Brasil”, *DIPLOMACIA*, no. 9, Santiago de Chile, enero-marzo 2002, p. 19.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 23.

objeto de interés para la lucha antidrogas de los Estados Unidos.⁷¹ Diego Delgado Jara va más allá y plantea que a inicios de los años 90, el entonces comandante de la Escuela Superior de Guerra de Brasil, general Oswaldo Muñoz Oliva, abogó por la impostergable necesidad de preparar a las fuerzas armadas brasileñas para proteger la soberanía sobre la Amazonia. El propio Delgado Jara, citando a Guillermo Navarro Jiménez, expone que tal preocupación nació de numerosas declaraciones públicas de líderes de países desarrollados como el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Albert Gore y el presidente de Francia, Francois Mitterand, que negaban la soberanía nacional brasileña sobre la Amazonia y abogaban por la aplicación de la doctrina de la “soberanía limitada” y el “derecho de injerencia”.⁷²

En este punto del análisis, resulta ilustrativo citar una información que ha sido muy divulgada, referida a un libro titulado *Introducción a la geografía*, del autor David Norman, utilizado para impartir las clases en el nivel de junior high school en los Estados Unidos. En su página 76, en la parte derecha de un mapa de América del Sur, el autor plantea que desde mediados de los años 80 “la más importante floresta del mundo pasó a ser responsabilidad de los Estados Unidos y de las Naciones Unidas...” Y más adelante describe a la Amazonia como: “..., una de las regiones más pobres del mundo y cercada por países irresponsables, crueles, y autoritarios. Fue parte de ocho países diferentes y extraños, los cuales son en su mayoría, reinos de la violencia, tráfico de drogas, ignorancia y de pueblos sin inteligencia y primitivos...”⁷³

Al margen de los argumentos políticos y filosóficos que va sembrando en los niños estadounidenses, este es un ejemplo más del pensamiento que, desde los orígenes de las relaciones interamericanas, se ha inculcado en ese país sobre los pueblos latinoamericanos.

c) El sistema acuífero guaraní (la triple frontera)

Con el nombre de sistema acuífero guaraní, se conoce a uno de los reservorios subterráneos más grandes del mundo. Según el Dr. Jorge N. Santa Cruz, coordinador nacional del Proyecto Acuífero Guaraní en Argentina, se extiende desde la zona de El Pantanal en Brasil (850 000 km², 9,9 % del territorio); Argentina (225 000 km², 7,8 % del territorio, en particular la llamada Pampa argentina); Paraguay (70 000 km², 17,2 % de su territorio); y Uruguay (45 000 km², 25,5 % del territorio). Esto hace un total aproximado de 1 190 000 km², a profundidades muy variables entre 50 y 1 500 metros); es Argentina el país donde el sistema se ubica a profundidades más estables (por debajo de los 900 m). El que más uso da a las aguas del sistema es Brasil, abasteciendo total o parcialmente entre 300 y 500 ciudades. Le sigue Paraguay que tiene unos 200 pozos, principalmente para uso humano. En Uruguay existen 135 pozos de abastecimiento público de agua, algunos de los cuales se destinan a la explotación termal. Mientras que en Argentina, hay en explotación cinco perforaciones termales de agua dulce y una de agua salada en la provincia de Entre Ríos y

⁷¹ Ignacy Sach, Ob. cit., p. 64.

⁷² Diego Delgado Jara, Ob. cit., p. 8.

⁷³ Aníbal Ortiz Pozo, “USA. Hoy el petróleo, mañana el agua y después...”, *Revista Koeyú Latinoamericano*, Venezuela, 20 de marzo de 2004, pp. 1-4.

un desconocimiento y falta de explotación general en el resto de las zonas implicadas del país.⁷⁴

Con toda seguridad, el hecho de que importantes recursos naturales de los más codiciados, como el petróleo (en lo que se refiere a las reservas nacionales de los Estados Unidos), o el agua dulce, estén siendo colocados en los análisis de los especialistas con una durabilidad limitada, arrecia la ofensiva de las grandes potencias para garantizar esos suministros. En el caso del agua dulce los datos que se aportan son muy significativos:

Poco más del 70 % de la tierra está cubierta por el agua, de ese total, poco más del 90 % es agua salada presente en océanos y mares y menos de 3 % es agua dulce. De ese 3 %, el 79 % es prácticamente inutilizable encerrada en casquetes polares, glaciares y nieves eternas; el 20 % son aguas subterráneas y solamente el 1 % es agua de superficie. De ese 1 % del agua de superficie, el 52 % se encuentra en lagos, el 38 % como humedad del suelo, el 8 % es humedad atmosférica y en ríos solamente el 1,75 %, de cuyo porcentaje, una gran parte sufre contaminación de distintos tipos, por lo que su consumo se vuelve peligroso para la salud.⁷⁵

A este dramático planteamiento, puede agregarse que, según la ONU, para el 2025 la demanda de agua potable será el 56 % por encima del suministro disponible; y para reducir a la mitad en el 2015 el número de personas sin acceso a agua potable en el planeta, se necesitaría una inversión anual de 180 000 millones de dólares, cifra que se destina más fácilmente a las industrias de la guerra y espacial que a los fines demandados. Más que inversiones lo que acontece son privatizaciones de este recurso, a partir de la venta por los gobiernos de los derechos de explotación sobre el preciado líquido. La Suez (de origen francés), y la Bechtel, la Coca Cola y la Pepsi Cola, de origen estadounidense, están operando muy agresivamente en América del Sur, para apoderarse de la mayor cantidad posible de este recurso. También hay otros métodos, que se aplican empleando a los organismos internacionales. Este es el caso del sistema acuífero Guaraní, donde se aplica un proyecto auspiciado por el Fondo Global para el Medio Ambiente, el Banco Mundial, la OEA, la Agencia Internacional de Energía Atómica, los gobiernos de Holanda, Alemania, y los cuatro países miembros del MERCOSUR, con un monto de alrededor de 27 millones de dólares. Véase en qué consiste:

Con cuatro años de duración, el proyecto está estructurado en siete áreas: 1) Conocimiento y usos (expansión del conocimiento científico). 2) Gestión (instrumentación conjunta de marco de gestión). 3) Participación (fomento de la participación de la sociedad). 4) Educación y comunicación (campaña educativa sobre la necesidad de protección ambiental). 5) Proyectos piloto (desarrollo de medidas para gestión de aguas subterráneas y mitigación de daños). 6) Energía

⁷⁴ Jorge N. Santa Cruz, *El Proyecto Sistema Acuífero Guaraní. MERCOSUR, unión también de la geología y el agua subterránea*, Instituto Nacional del Agua, Argentina, 2004, p. 1.

⁷⁵ Ricardo Luis Mascheroni, "Día Nacional del agua y la importancia del acuífero guaraní", *GERENCIA AMBIENTAL*, marzo 31 de 2004, p.1.

geotérmica (evaluación del potencial geotermal del acuífero). 7) Coordinación (trabajos administrativos y gerenciamiento del proyecto).⁷⁶

La principal preocupación que salta a la vista cuando se conocen los contenidos del proyecto, es el gran cúmulo de información que se extraerá y llegará a manos de las transnacionales del agua, facilitando su proceso de penetración y control territorial. Con el apoyo de los auspiciadores del proyecto, las grandes transnacionales tienen mayor libertad de acceso a los enormes reservorios de agua del sistema.

D) La Antártida

La Antártida, ha sido una zona de grandes conflictos históricos. Debe recordarse cómo los Estados Unidos intentaron en el pasado crear la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), propuesta que, aunque no prosperó, demostró los intereses estratégicos en conflicto. La guerra de las Malvinas, de abril-junio de 1982, es otra evidencia al respecto, cuando quedó demostrado que los Estados Unidos son capaces de sacrificar a América Latina —como lo hizo— por preservar su alianza estratégico-global con Gran Bretaña, su gran socio de hoy. De sus memorias sobre el tema, el embajador chileno Oscar Pinochet de la Barra plantea sobre la importancia de la Antártida;

...que se trata de una masa de 30 millones de km³, equivalente al 70 % del agua dulce del planeta. En el actual período de desglaciación paulatina en que se encuentra, esa enorme masa se irá necesariamente achicando y los bebedores de agua son especialmente las grandes industrias del hemisferio norte. De ahí que no sea necesario creer en una guerra de los mundos para darse cuenta de que llegarán días en que los países antárticos, en especial los vecinos a la Antártida, deban reglamentar cuidadosamente la explotación de esa riqueza.⁷⁷

La Antártida encierra también incalculables reservas de petróleo y gas natural, codiciadas por los Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia y Noruega, entre otros; cuestión que se colocó bajo control con el Tratado de 1991 firmado en Madrid, que prohibía la explotación petrolífera por un período de 50 años. Otro recurso muy atractivo es el krill, un crustáceo de gran valor nutritivo y muy apreciado en el mercado mundial.

Tras esta breve exposición de todos los intereses geopolíticos y geoeconómicos que encierra América Latina hoy para los Estados Unidos, cabe preguntarse cómo visualizar la estrategia que sigue ese país para alcanzar sus objetivos. Aquí se debe partir de la propia condición de potencia hegemónica de los Estados Unidos y la gran infraestructura, política, militar y económica, desplegada a todo lo largo y ancho del hemisferio para garantizarla. A lo que se deben agregar otros elementos aportados por la región, a saber, la aplicación con sus consecuencias de la política económica neoliberal por la mayoría de los gobiernos de la región; y el mayor estrechamiento de los vínculos entre los intereses empresariales, bancarios, comerciales e industriales de América Latina y el Caribe con sus contrapartes

⁷⁶ Nelson Fernández, *Acuífero Guaraní*, ProDiversitas, Uruguay, 27 de mayo de 2003.

⁷⁷ Oscar Pinochet de la Barra, “Recuerdos del protocolo de protección del medio ambiente antártico”, *DIPLOMACIA*, no. 85, Santiago de Chile, octubre-diciembre 2000, p. 14.

estadounidenses o de otras regiones del mundo, pues todas persiguen los mismos objetivos. Pero, más allá de estos postulados generales, la estrategia de los Estados Unidos puede tener los siguientes componentes:

- 1.Desarrollo de proyectos para identificar las mejores opciones de explotación de los recursos naturales.
- 2.Inversiones con socios de la región o externos (esto es más probable en lo referido al petróleo, debido a que los estudios realizados apuntan a la plataforma submarina, con las consiguientes complejidades tecnológicas).
- 3.La creación de las vías de comunicación necesarias para poder garantizar el acceso y explotación de los recursos. Así aparecen proyectos de articulación de redes fluviales, aprovechando los numerosos e importantes ríos existentes, sobre todo en Sudamérica, que busca conectar a Venezuela por el Orinoco, con Buenos Aires por el Río de la Plata; la apertura de nuevas vías marítimas oceánicas (articulando los numerosos puertos centroamericanos con las islas del Caribe, o los sudamericanos que se bañan en las aguas del Océano Pacífico), e interoceánicas, vía canal de Panamá o realizando otros proyectos alternativos (el Chocó colombiano); la puesta en marcha de proyectos del BID para mejorar y crear nuevas vías de comunicación terrestre (el proyecto de carretera Manaus-Caracas, o la llamada “Carretera Marginal de la Selva”, para interconectar Perú con Surinam) entre otras.
- 4.La creación de condiciones de seguridad para todas las áreas con recursos estratégicos identificados, tales son los casos, por ejemplo, de la zona petrolera llamada de las “cinco fronteras” (Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Brasil), con grandes oleoductos transandinos que llegan hasta los puertos de Tumaco, en Colombia y San Lorenzo, en Ecuador. Para esto sobresalen los emplazamientos de algunas bases militares de los Estados Unidos, como las localizadas en Liberia (Costa Rica), Sotocano (Honduras), Aruba y Curazao (Antillas Holandesas), Tres Esquinas, Larandia y Puerto Legízamo (en el Putumayo colombiano), Manta (Ecuador) e Iquitos (Perú); con el apoyo de los sofisticados radares del Guaviare y Leticia (Río Amazonas) y las bases satélites de Tabatinga (Río Negro).

IV Algunas consideraciones finales

Las relaciones entre los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe, hoy, expresan cambios muy significativos a destacar. En primer lugar, tiene lugar un reforzamiento gradual de los contenidos esenciales que, a la luz del pensamiento político norteamericano originario, llevaron a la búsqueda y construcción de esas relaciones. América Latina y el Caribe enfrentan como dilema, la posibilidad real de ver absorbidas sus economías, expropiados sus recursos naturales y desarticulados, totalmente, sus principios de soberanía e independencia nacional. Ese es el costo para llegar al sistema americano del siglo XXI. Aquella histórica frase de: “América para los americanos” (del Norte), vuelve a recorrer el hemisferio con nuevos bríos.

En segundo lugar, también hay que reconocer que América Latina y el Caribe han sufrido cambios significativos bajo los nuevos presupuestos geopolíticos y geoeconómicos de los Estados Unidos. En la nueva geoestrategia global, nuestra región asume una función vital

para la potencia central del sistema, como suministrador más cercano y seguro de recursos naturales vitales para su supervivencia como nación. Esta función se refuerza al realizar el necesario análisis en cuanto a costos y beneficios de la obtención de los recursos dentro y fuera de la región; con el incentivo adicional de que, en el hemisferio, no tienen que asumir guerras de conquista para posesionarse de los recursos y cuentan, con una impresionante estructura creada ya históricamente y el mayoritario apoyo de los gobiernos de la región. Por supuesto, no quiere esto decir, como se ha analizado, que los Estados Unidos no visualicen escenarios de crisis para sus políticas hemisféricas; siempre tomando en consideración la perenne necesidad de identificar una amenaza para poder activar su maquinaria operacional, sin dejar de ser amenazas reales. Lo que ocurre es que una operación militar estadounidense de gran envergadura hoy, sobre un país o subregión del hemisferio, tendría costos políticos domésticos mucho mayores, en comparación con otras acciones extracontinentales, que también comienzan ya a pesar sobre el electorado estadounidense, como ocurre con la ocupación de Irak.

En tercer lugar, con el proyecto ALCA quedan delimitados los márgenes del reposicionamiento hemisférico para los Estados Unidos. Lo que ocurre es que el ALCA es una realidad que debe hacerse en una región tan asimétrica y desigual para los Estados Unidos como lo es América Latina y el Caribe, en un contexto en el que necesita de alianzas tácticas con la oligarquía latinoamericana. De ahí el regreso a las viejas políticas bilaterales (los TLC con países determinados) o subregionales (con pequeños grupos de países muy dependientes como Centroamérica u otros grupos creados de facto). Con esta estrategia se va llegando al mismo objetivo, acorralando las reacciones contestarias al proyecto y manejando casos particulares como Brasil, o Venezuela; un caso muy particular y complejo por el proceso político que avanza en ese país y su condición de gran productor de petróleo.

En cuarto y último lugar, no por menos importante, es necesario insistir en los efectos negativos que puede sufrir la región, con el 40 % de la población en la pobreza, la tremenda vulnerabilidad de sus economías, mayoritariamente agrícolas, sus escasos espacios de inserción global y la tendencia a un reforzamiento de la dependencia a la economía estadounidense.

La reacción ante los peligros que amenazan es bien conocida y por eso lo importante de las campañas hemisféricas de lucha contra el ALCA, el neoliberalismo y la globalización, y de denuncia a los planes de reposicionamiento hemisférico de los Estados Unidos. Si los líderes populares de estos movimientos logran construir una plataforma de lucha política, con temas de consenso bien definidos para unificar un universo tan amplio y heterogéneo; y paralelamente a eso, se alcanza una articulación con algunas de las fuerzas políticas que han emergido triunfantes en países de la región, o pueden lograrlo en el futuro cercano, diseñando una eficaz estrategia de respuesta, las opciones de los pueblos latinoamericanos y caribeños pueden ser mucho mayores para enfrentar el futuro.