

## Los Estados Unidos y la redefinición de la “seguridad nacional” en América Latina\*

Jorge Hernández Martínez\*\*

La cuestión de la “seguridad nacional” es uno de esos temas que, de manera inevitable y recurrente, aparece en los estudios sobre las relaciones interamericanas, propiciando casi siempre más polémica o discusión que unanimidad. Su importancia --objetiva y subjetiva-- justifica esa presencia, casi permanente, ya que conlleva tanto implicaciones prácticas para la soberanía nacional, independencia, integridad territorial y autodeterminación, como connotaciones teóricas para las ciencias sociales. A la vez, el elevado coeficiente ideológico del tema polariza o divide, obligadamente, las posiciones que se asumen en su tratamiento desde el terreno político y académico. Así, por partida doble, la “seguridad nacional” reclama atención y convierte en constante su presencia cuando se analiza la política de los Estados Unidos hacia América Latina.

La “seguridad nacional” es una de las caras de esa moneda que es la hegemonía norteamericana, aunque como regla, la segunda sea escamoteada la mayor parte de las veces en el lenguaje oficial y oficioso estadounidense, apelándose a la primera como motivación de las acciones imperiales en Nuestra América<sup>1</sup>. La política norteamericana, conjugando cinismo, eufemismo, hipocresía, fariseísmo y socarronería, afirma “defender”, en su ejercicio, la “seguridad nacional” en los países de América Latina, y hasta la suya propia, pero nunca reconoce su obsesión por el mantenimiento de su hegemonía. De ahí que no resulte ociosa ni inútil la reflexión actual sobre el estado del debate, considerando que la proyección exterior de los Estados Unidos, dada su agresividad y militarización, constituye el principal peligro hoy para la paz y la seguridad internacional, y que la región latinoamericana, más allá de cualquier objeción o especulación, no es una excepción en el enfoque global de dicha proyección, ni escapa al patrón histórico que ha caracterizado las relaciones interamericanas.

Si se echa una ojeada al escenario estadounidense, se advierte una realidad contradictoria, cuya expresión más visible, profunda y crítica es la que se manifiesta en el estancamiento (¿o mejor, fracaso?) de la guerra en Iraq y en la secuela de

---

\* Versiones resumidas y parciales de este artículo fueron presentadas como ponencias en la V Conferencia de Estudios Americanos, realizada entre el 25 y el 27 de octubre de 2006, en el Centro de Estudios Martianos, y en el V Seminario Internacional del Centro de Estudios e Información para la Defensa (CEID), celebrado del 25 al 27 de abril de 2007, en la sede de esa institución. En su versión actual se han tomado en consideración criterios vertidos durante su debate en dichos foros, y se han revisado otras fuentes bibliográficas, que complementan y actualizan sus contenidos.

\*\* Profesor e Investigador Titular. Director del Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU), de la Universidad de La Habana.

<sup>1</sup> El concepto de “seguridad nacional”, según lo reconocen incluso desde hace muchos años no pocos académicos norteamericanos, es un término ambiguo, que desdibuja los contornos reales del fenómeno que pretende designar. Un trabajo interesante y pionero al respecto es el de Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol”, en su libro **Discord and Collaboration. Essays on International Politics**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962. En nuestro caso, preferimos entrecomillarlo (cuando se refiere a la óptica estadounidense), con la intención de denotar la desmedida flexibilidad y maquiavelismo con que la asumen los ideólogos, políticos y militares norteamericanos, al punto que lo aplican prácticamente a cualquier situación que afecte la hegemonía de los Estados Unidos, o cuya defensa pretenda justificarse mediante la apelación a la supuesta seguridad de esa nación. En realidad, los gobiernos norteamericanos no protegen ni esgrimen ni los “intereses” de la nación, ni la “seguridad nacional”, sino los intereses y la seguridad de las clases dominantes.

cuestionamientos que genera al interior del sistema político y la sociedad civil, conmocionando a la opinión pública, favoreciendo a la oposición democrática y desacreditando a los neoconservadores.

En el seno de la sociedad norteamericana se aprueban leyes que invaden la privacidad ciudadana, violando esos derechos individuales tan sagrados para el *American Way of Life*. Se legaliza la tortura y se hace legítima la construcción de un muro que separe a la nación de su vecino sureño de siempre, el mismo al que le arrebataron las tierras fronterizas. Más que inalterable, la agresiva política de bloqueo que los Estados Unidos le aplican a Cuba desde hace cerca de cincuenta años, se profundiza. Se promueven guerras preventivas que conllevan invasiones, intervenciones y permanencias militares en países lejanos.

En menos de un par de años, se repetirá la contienda electoral presidencial norteamericana, sin que se aprecien indicios de verdaderas propuestas partidistas alternativas o expectativas de cambio. El presidente de la nación no fue electo a partir de las reglas establecidas, sino impuesto por decisión de la Corte Suprema, luego del dilatado, escandaloso y fraudulento proceso del año 2000. Y si bien fue ratificado en su sitio con los comicios siguientes, en el 2004, su actual nivel de popularidad y respaldo es notablemente bajo. Su crisis de imagen y de liderazgo fue milagrosamente auxiliada por la crisis de septiembre de 2001, si bien el crédito que recibió entonces ha sido volátil y está casi agotado.

Con ese telón de fondo, el presente artículo examina, con brevedad, la inserción actual de América Latina en las concepciones de la denominada “seguridad nacional” estadounidense, vinculándola a la naturaleza histórica del hegemonismo mundial estadounidense, y a la asimétrica relación que ha definido a las dos Américas desde hace dos siglos. Se asume como punto de inflexión en ese análisis: a) el cambio que tiene lugar en la correlación mundial de fuerzas, a comienzos del último decenio del siglo XX, a partir del desplome del socialismo europeo y de la desintegración de la Unión Soviética; b) el proceso de relativa y gradual recuperación hegemónica de los Estados Unidos, que desde entonces se afirma, sobre todo, en su fuerza militar, tecnológica e ideológico-propagandística; y c) el efecto que los actos terroristas contra la Torres Gemelas, en Nueva York, y el Departamento de Defensa, en Washington D.C., introducen en las redefiniciones de “seguridad nacional” globales, con implicaciones para la ulterior política latinoamericana de los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta que entre las instituciones y especialistas de nuestro país se ha prestado atención sistemática a los aspectos concernientes a la dimensión militar y estratégica norteamericana en las readecuaciones que comienzan a apreciarse a partir de 1990, primero, y como consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, después (y con seguimiento a los principales documentos que las reflejan), sólo se plantean aquí algunas referencias generales a las mismas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Entre los autores que han trabajado el tema se encuentran Isabel Jaramillo Edwards, Luis Suárez Salazar, Luis Manuel García Cuñarro, Soraya Castro Mariño, Roberto González Gómez, quienes han escrito diversos trabajos y ponencias, presentadas en eventos nacionales e internacionales. Los mismos se han publicado en las revistas **Cuadernos de Nuestra América, Seguridad y Defensa, Temas**. Entre las principales instituciones que se ocupan del mismo puede mencionarse al Centro de Estudios sobre América (CEA), el Centro de Estudios de Información para la Defensa (CEID), el Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU), de la Universidad de La Habana y el Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI).

## Una mirada necesaria a la historia: la “seguridad nacional” hasta el llamado fin de la guerra fría

Numerosos son los escritos que abordan el tema. No obstante, más allá de decenas de trabajos que se detienen en estudios de casos que evidencian las contradicciones entre el hegemonismo estadounidense y los intereses latinoamericanos, se impone colocar todo ese entramado actual bajo una perspectiva que lo enlace con sus orígenes y con aquellas expresiones que lo prefiguran, como tendencia histórica<sup>3</sup>. Como se ha planteado con razón, “a diferencia de otras regiones, América Latina ha formado parte de los esquemas de la política exterior de Estados Unidos casi desde el surgimiento mismo de esa nación. (...) el objetivo inicial de Estados Unidos de convertirse en una potencia internacional sobre la base de influencias regionales (...) determinará la selección de regiones como (...) América Latina, como uno de los lugares privilegiados para tal expansión”.<sup>4</sup> De ahí que sea la hegemonía (entendida como la capacidad imperial de controlar y subordinar el comportamiento de otros Estados, con el concurso de la reproducción ideológica del consenso impuesto por las clases dominantes) el factor definitorio en la historia de las relaciones Estados Unidos-América Latina, aun y cuando durante el siglo XIX y casi hasta mediados del XX ese factor se manifieste más como meta y búsqueda que como realidad, a partir de la pretensión por contener las influencias de las potencias coloniales europeas en el ámbito latinoamericano.<sup>5</sup> En rigor, el despliegue de la hegemonía norteamericana sobre los países de Nuestra América es consustancial a la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia de la segunda guerra mundial, a lo largo de la llamada guerra fría, y se reacomoda después del desplome del socialismo europeo. En ese proceso, la definición de la hegemonía de los Estados Unidos en el ámbito latinoamericano se legitima ante todo a través de la mimética ideología de la “seguridad nacional”<sup>6</sup>.

Como sucede en todos los ámbitos de la política norteamericana, en su proyección exterior hacia América Latina se advierte que los propósitos específicos que se pretenden alcanzar en cada período gubernamental se mueven dentro de un campo de contradicciones secundarias, que no alteran ni la esencia clasista ni los requerimientos estratégicos de la hegemonía de los Estados Unidos. No obstante, cada gobierno recibe

---

<sup>3</sup> Sería el caso, por ejemplo, de situaciones como la intervención estadounidense en Guatemala, en 1954; las acciones contra la revolución cubana, desde 1959; la invasión norteamericana a República Dominicana en 1965, a Granada en 1983, a Panamá en 1989.

<sup>4</sup> Luis Maira, “Una mirada histórica a los márgenes de hegemonía internacional de Estados Unidos”, en: **¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?** Edición preparada por Luis Maira, Grupo Editor Latinoamericano, RIAL, Buenos Aires, 1985, p. 16.

<sup>5</sup> Nos adscribimos a la definición gramsciana de la hegemonía. Véase: Atilio Borón y Oscar Cuellar, “Apuntes críticos sobre la concepción idealista de la hegemonía”, en: **Documentos de Trabajo**, No. 4, Programa de Maestría en Sociología/Universidad Iberoamericana, México DF, mayo de 1980; Atilio Borón (Compilador), **Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de Cambio y Movimientos Sociales**, CLACSO-Libros, Buenos Aires, 2004.

<sup>6</sup> Véase los siguientes trabajos: Lars Schoultz, **National Security and United States Policy Toward Latin America**, Princeton University Press, New Jersey, 1987; Saul Landau, **The Dangerous Doctrine. National Security and U.S. Foreign Policy**, PACCA Books, Westview Press, Boulder and London, 1988; Abraham Lowenthal, **Partners in Conflict: The United States and Latin America in the 1990s**, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1990; Peter H. Smith, **Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations**, Oxford University Press, N.Y., 2000; Luis Fernando Ayerbe, **Los Estados Unidos y la América Latina: La construcción de la hegemonía**, La Habana-Santa Fé de Bogotá, Casa de las Américas-Ministerio de Cultura de Colombia, 2001

la impronta del liderazgo presidencial de que se trate y refleja las concepciones, metas, tácticas, estilos, que de manera singular definen la composición de la rama ejecutiva y legislativa en una determinada etapa. De aquí la importancia de tomar en cuenta, como hilo conductor, los antecedentes que permiten ubicar la lógica de continuidad y cambio en las relaciones interamericanas y fijar el derrotero de los intereses hegemónicos de los Estados Unidos que --generalmente presentados o disfrazados como intereses de “seguridad nacional”--, guían la política de ese país hacia América Latina.

A la luz de estas apreciaciones, queda claro que, por su trascendencia, sucesos traumáticos como los atentados del 11 de septiembre justifican plenamente la gran atención de que han sido objeto, a través de numerosos e interesantes trabajos que incursionan con rigor en sus causas, condicionamientos, detalles operacionales y logísticos, implicaciones internas y mundiales, incluyendo, claro está, su repercusión para las relaciones Estados Unidos-América Latina. Sin embargo, la pretensión de la actual administración de W. Bush por encuadrar estas últimas dentro de la agenda de política exterior global norteamericana, moldeada ahora a través del eje de la seguridad y del combate al terrorismo, si bien jerarquiza cuestiones como el tráfico ilegal de drogas, armas y personas, el de las fronteras y las migraciones, y relega un tanto los temas económicos y diplomáticos, no es algo totalmente novedoso.

En realidad, podría decirse que desde el nacimiento de la doctrina Monroe, en 1823, los Estados Unidos, al colocar en primer lugar sus aspiraciones hegemónicas, procuran justificarlas tempranamente, apelando a supuestos intereses comunes de seguridad con América Latina, cuyas amenazas provenían de la posible presencia europea. La doctrina de la seguridad nacional norteamericana, aunque no se estructura como tal hasta el siglo XX, bajo los imperativos de la etapa imperialista, en la que se emplazará al comunismo como la “amenaza externa”, tiene sus raíces en la temprana ideología monroísta, que será retomada hacia finales del siglo XIX al calor del panamericanismo. Luego de la segunda guerra mundial, el clima de guerra fría que se extiende hacia América Latina lleva consigo todo un tejido de relaciones clasistas, financieras, políticas, ideológicas, que refuerzan allí condiciones favorables a la cultura del consenso norteamericano. Desde aquella época se irá construyendo la concepción de la hegemonía de los Estados Unidos en América Latina mediante la presunta defensa de la “seguridad nacional”, configurándose así las visiones sobre “el enemigo exterior”: primero serían las metrópolis coloniales....después los países comunistas....más tarde, los Estados y movimientos terroristas.

La posición de los Estados Unidos con posterioridad a la segunda guerra mundial, una vez surgido el sistema socialista en Europa y expandida la experiencia de la URSS a escala mundial, da lugar, como se sabe, al comienzo de la llamada guerra fría. La sensación de temor que da lugar a la doctrina de la *contención* al comunismo, diseñada por George Kennan y hecha suya por las administraciones de Truman y Eisenhower se expresa en América Latina a través de la ideología del panamericanismo, que procuraba desde finales del siglo XIX legitimar el viejo monroísmo, reformulado en términos de la “amenaza comunista”, presentada como “peligro” para la “seguridad nacional”, y en realidad, apuntaladora de la hegemonía de los Estados Unidos en la región.

Hasta cierto punto, para el imperialismo de este país era trágica la posibilidad de que se estableciera una zona de influencia soviética en el hemisferio occidental. En los años de 1950, el socialismo se afianzaba y extendía. En 1949 triunfaba la revolución china. Diez

años después, la cubana, definiéndose también, en muy corto tiempo, con un carácter socialista. A medio camino entre un hecho y otro, el movimiento radical en Guatemala, en 1954, motivó la reacción intervencionista estadounidense, encuadrada en esa óptica panamericanista. La argumentación del terrorismo como nueva “amenaza” a la seguridad en América Latina, luego de la crisis del 11 de septiembre, sin embargo, no representa en realidad una tragedia para los Estados Unidos. Es una farsa construida a partir de la manipulación de las inquietudes actuales por la preservación hegemónica (ante situaciones convulsas y procesos que le resultan inquietantes, por diversas razones, como los de Colombia, Venezuela, Bolivia), que procura complementar con la invocación a la defensa antiterrorista el proyecto estratégico del ALCA, encaminado a la institucionalización de la hegemonía en el siglo XXI.

Aunque han transcurrido algo más de quince años de la desaparición del socialismo como sistema mundial --el pretendido y magnificado peligro para la seguridad interamericana--, y de que según el lenguaje que se han afanado por imponer los círculos políticos e intelectuales de Occidente, la guerra fría terminó, en las codificaciones ideológicas de la política exterior norteamericana reaparece, como constante inevitable, la justificación que enfatiza la importancia de defender ante “enemigos externos” la supuesta seguridad nacional en las relaciones interamericanas, como si la misma fuera un real patrimonio común entre los Estados Unidos y América Latina. En este sentido, se sigue presentando y definiendo a esta última *no como sujeto de su propia seguridad, sino como objeto de la seguridad norteamericana*<sup>7</sup>.

Desde el inicio de la etapa de la segunda postguerra, a finales de la década de 1940, y hasta las postrimerías de la de 1980, el enfoque de la llamada guerra fría, estructurada en torno al prisma de la contención al comunismo y la bipolaridad geopolítica entre el Este y el Oeste, inspiró la política exterior norteamericana durante cuatro decenios. La lógica de la seguridad nacional implícita fue aplicada, con énfasis renovado, a la América Latina, nutriendo ello, desde Truman y Eisenhower hasta Reagan y Bush padre, una visión panamericanista, monroísta, prácticamente constante, basada en la percepción de “peligro para la penetración comunista”. Ella legitimaba, al interior de los Estados Unidos, la prioridad al interés nacional y reforzaba, en líneas generales el ideario conservador. Hacia afuera, justificaba el intervencionismo descarnado, la receta militarista, el uso de la fuerza, el mesianismo.

En 1959, la Revolución Cubana significó ante todo, como proceso de hondas implicaciones globales, la ruptura del sistema de dominación impuesto por los Estados Unidos en la América Latina. Y así fue asumida por la lectura estratégica imperial, como hecho trágico, en tanto expresaba la articulación de una alternativa novedosa, con

---

<sup>7</sup> Estas ideas se desarrollan en trabajos anteriores del autor. Ver: Jorge Hernández Martínez, **Seguridad nacional y política latinoamericana de Estados Unidos**, Ediciones ENPES, La Habana, 1990. También los artículos “EE.UU. y América Latina después de la guerra fría: contextos y procesos en el mundo de hoy (I y II)”, en **América Nuestra**, AUNA, No. 1 enero-febrero 1998, y No. 2, marzo-abril 1998; “Los Estados Unidos y las relaciones interamericanas ante el nuevo milenio”, en: **Cuadernos de Nuestra América**, CEA, La Habana, No. 26, julio 2000-junio 2001, y “Los Estados Unidos-América Latina: el contrapunteo histórico entre la hegemonía y la seguridad nacional”, en: **Cuadernos de Nuestra América**, CEA, La Habana, No. 32, agosto-diciembre 2003; “La historicidad indeclinable y el maniqueísmo de historieta. Mirando a los Estados Unidos desde Nuestra América”, Prólogo a: Rafael San Martín, **Biografía del Tío Sam**, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006, 2 tomos; “Gato por liebre (Historia y hegemonía en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina)”, en: **Contexto Latinoamericano**, Revista de Análisis Político, Ocean Sur, No. 3, mayo-agosto de 2007.

un carácter revolucionario que deviene socialista en corto tiempo, dotada de amplia base popular, afianzada en gran radicalismo y antimperialismo, que estimulaba a los movimientos de izquierda, las revoluciones de liberación nacional, y beneficiaba las posiciones mundiales del sistema socialista. Cuarenta años después, al terminar el siglo XX, otra es la situación, pero la lectura norteamericana no ha variado, como podría haberse esperado, en consonancia con los cambios en el sistema de relaciones internacionales.

Con la invasión a Panamá en 1989, y su superioridad tecnológica en la guerra del Golfo, en 1990-91, por citar sólo los acontecimientos más sobresalientes, los Estados Unidos mostraban, en el plano militar, que habían superado su crisis de hegemonía. Con el impulso a la Iniciativa de las Américas, el NAFTA y el remozamiento de la OEA a partir de la Cumbre de las Américas, en Miami, en 1994, marchaba por un camino de fortalecimiento del sistema interamericano, no exento de contradicciones, y a pesar de los brotes de inestabilidad procedentes de determinadas situaciones nacionales.

Desde la óptica estratégica del imperio, se opera una transfiguración de códigos. La pretendida amenaza a la “seguridad nacional” de los Estados Unidos --la Unión Soviética y el sistema socialista-- ha desaparecido. El bipolarismo geopolítico es obsoleto. Las percepciones sobre el enemigo, por tanto, se han transformado. El comunismo internacional, como peligro externo o “extra continental” en los países subdesarrollados, es sustituido, en el viejo esquema, por “enemigos internos”: el narcotráfico, las migraciones, el terrorismo, la subversión doméstica, la ingobernabilidad.

### **La redefinición de la “seguridad nacional”: desde el “fin” de la guerra fría hasta el 11 de septiembre**

Como es bien conocido, al desaparecer el socialismo entre 1989 y 1991, y perder funcionalidad y vigencia la plataforma geopolítica bipolar que sostenía la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos durante la guerra fría, no pudiendo presentarse más a la Unión Soviética y los países del Este europeo como la presunta “amenaza” a la paz y la seguridad mundial, pierde también la jerarquía que ocupaban una serie de elementos o componentes de la agenda que establecía aquella formulación doctrinal, relacionados en lo fundamental con una visión tradicional de la “seguridad nacional”. Así, perderán centralidad aspectos tales como la defensa militar, la dimensión internacional de la seguridad, el enfoque estratégico, la matriz geopolítica. En su lugar, se afianza una visión más amplia, que incluye aspectos políticos y económicos, así como la dimensión doméstica. Bajo esta perspectiva, se conforma una agenda que paulatinamente irá extendiendo el alcance de la seguridad, prácticamente, a todas las esferas de la vida social.

Entre los componentes de esta redefinición doctrinal ganan espacio e importancia aspectos subjetivos, como los intereses y valores de la cultura política norteamericana (supervivencia, justicia, libertad, democracia, prosperidad, prestigio y promoción de la “ideología nacional”). En este enfoque, la redefinición de las fuentes de las supuestas amenazas a los Estados Unidos y al mundo capitalista cuyo liderazgo ostenta desde la última década del siglo XX se asocia a Estados, movimientos políticos y organizaciones internacionales que puedan poner en peligro la democracia, el libre mercado y los derechos humanos, entendidos en su versión civil y política, desconociendo su

expresión social y económica: el derecho a la vida, al trabajo, a la salud. Al desvanecerse “el enemigo” en términos ideológicos, emergen “nuevas” amenazas, encarnadas en poderes regionales, problemas globales, como los mencionados con anterioridad. Para muchos autores, se trata de un proceso mediante el cual los Estados Unidos “securitizan”, en la prácticas, casi toda la agenda nacional e internacional.

También es conocido que la preocupación norteamericana incluía, durante el transcurso del decenio de 1990, aspectos como la diseminación de tecnologías avanzadas y armas de destrucción masiva, por parte de Estados, grupos terroristas y organizaciones criminales internacionales. De ahí que la principal hipótesis de conflicto en el terreno militar dejara de focalizarse en un poder nuclear hostil, cambiándose hacia amenazas potenciales de poderes regionales hostiles, que contaban con capacidades militares convencionales y que eventualmente podrían desarrollar armas de destrucción masiva en los terrenos nuclear, biológico y químico. Como se sabe, en este contexto los Estados Unidos se manifiestan como la única potencia con capacidad militar a nivel global, imponiendo con ello la unipolaridad, en tanto desde el punto de vista económico se expresa una multipolarización de las relaciones internacionales.

Como cuestión relevante, en el escenario que se afianza desde 1990 se aprecia la redefinición de los “intereses nacionales” norteamericanos, los cuales son clasificados en tres categorías.

- a) Los intereses vitales, es decir, los de mayor importancia para la supervivencia, seguridad y vitalidad de los Estados Unidos: la seguridad física de su territorio y el de sus aliados, la seguridad de sus ciudadanos, el bienestar económico y la protección de su infraestructura crítica. En su defensa, es legítimo el uso unilateral de la fuerza militar.
- b) Los intereses importantes, que no involucran su supervivencia nacional, pero afectan su “bienestar” nacional y el “carácter del mundo en el que vivimos”: detener el flujo masivo de migrantes a su territorio, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, esfuerzos para la protección del medio ambiente.
- c) Los intereses humanitarios y de otro tipo, que reclaman su actuación debido a que sus valores así lo imponen: desastres naturales o provocados por el hombre, violaciones a los derechos humanos, apoyo a la democratización y al control civil de los militares, ayuda humanitaria para el desminado y promoción del desarrollo sustentable.

Mientras el siglo XX se acercaba a su fin, las fuentes de “amenazas” contenidas en la última categoría se irían ampliando, situándose entre ellas aquellas provenientes de Estados que desafiaban los intereses vitales o importantes de los Estados Unidos, a través de conductas agresivas, del acceso internacional a recursos; el tráfico ilícito de armas, las migraciones masivas no controladas, el crimen internacional, el narcotráfico, la inseguridad informática, las amenazas a la infraestructura nacional crítica (recursos eléctricos, energéticos, transporte y edificaciones, que pudieran ser afectados por sabotajes perpetrados por grupos terroristas, organizaciones criminales o Estados hostiles), la posesión de armas de destrucción masiva, la diseminación de tecnologías peligrosas. Es decir, se evaluaban como posibles “enemigos” a aquellas fuentes de amenazas que pudieran infligir daños enormes a los Estados Unidos, sus ciudadanos, tropas en el exterior y aliados. Sobre esas bases, se elaboran en unos casos, y en otros,

se actualizan o completan, las denominadas “listas negras”, en las que se colocan a los supuestos “enemigos” a la “seguridad nacional”, redefinida en los términos descritos.

A partir de ahí, los objetivos centrales de la nueva agenda de “seguridad nacional” de los Estados Unidos se formulan dentro de una óptica que contempla: incrementar su seguridad con fuerzas armadas que estén listas para combatir, reforzar la prosperidad económica norteamericana y promover la democracia en el exterior<sup>8</sup>. Las principales redefiniciones que conlleva el ajuste de esa agenda pueden resumirse como sigue:

- Se consideran todas las dimensiones de la seguridad: militar, económica, política y social.
- Se subraya la existencia de un vínculo estrecho entre los problemas internos o domésticos y los internacionales.
- Disminuye el peso relativo del componente militar, redefiniéndose las hipótesis de conflicto, colocándose el énfasis en la defensa colectiva.
- Se otorga prioridad a la recuperación y revitalización económica de la nación para sostener el liderazgo norteamericano y estimular su hegemonía global.
- Se promueve la democracia y el libre mercado, como dos temas centrales, que reemplazan la “contención al comunismo”, como eje conceptual de la política de “seguridad nacional”.
- Inclusión de nuevas “amenazas”, de diversa índole.
- Incorporación de problemas globales, asumidos como “amenazas comunes” a nivel mundial: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, medio ambiente, migraciones masivas no controladas, entre las principales.

Con esta antesala, la configuración del enfoque de “seguridad nacional” que se desarrolla en los Estados Unidos durante los años de 1990 encuentra fuente de expresión y caja de resonancia en las instancias que se relacionan con la formulación e instrumentación de la política exterior y la defensa, lo que incluye tanto al Departamento de Estado, como al Pentágono, la Agencia Central de Inteligencia y el Consejo de Seguridad Nacional. En fin, todo lo que se relaciona con la llamada Comunidad de Inteligencia. Desde luego, los principales funcionarios gubernamentales, en cada etapa, aportan sus propias contribuciones, desde Bush padre y Clinton, hasta Bush hijo. En ese expediente en el que se combinan doctrina y política, también juegan su rol los “tanques pensantes” (think.tanks), que aglutinan a expertos de círculos gubernamentales y académicos, y presentan sus informes, con diagnósticos y recomendaciones. En ese marco se ubican las propuestas del conocido Proyecto del Nuevo Siglo Americano, así como posteriores contribuciones de instituciones como el American Enterprise Institute y la Heritage Foundation. Se trata de un proceso de desarrollo de las concepciones neoconservadoras, que prestan no poca atención al tema de la “seguridad nacional”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase el análisis que realiza Lilia Bermúdez Torres, en su trabajo “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, en: **Revista Mexicana de Política Exterior**, No. 59, Instituto Matías Romero, SRE, México, 2000.

<sup>9</sup> Proyecto Nuevo Siglo Americano



## **América Latina en la óptica de “seguridad nacional” norteamericana después del 9/11**

Es bien conocido el profundo impacto que los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York y a las instalaciones del Pentágono, en Washington, tuvieron para la reestructuración del sistema político norteamericano, para las concepciones doctrinales relacionadas con la “seguridad nacional” y, en sentido general, para la sociedad norteamericana en su conjunto. A nivel institucional, la promulgación de la llamada Ley Patriótica, el surgimiento del Departamento de Seguridad Interna y del Comando Norte, entre otras medidas, sirvieron de sombrilla funcional a reajustes que se operarían también a nivel subjetivo, como reacciones defensivas de la población estadounidense, dispuesta por primera vez en la historia a admitir violaciones en sus tradicionales derechos ciudadanos, al aprobarse regulaciones que permitían el acceso a la vida privada (comunicaciones postales, telefónicas, electrónicas) y que ampliaban el rango de acciones de control represivo en todo el territorio de la nación, en una escala prácticamente ilimitada, siempre y cuando existiesen indicios de actividades presuntamente terroristas. En ese marco, se acrecentaba el clima de temor, inseguridad, incertidumbre, y la opinión pública sentía creíble los argumentos que justificaban la estrategia de “guerra preventiva” y la “lucha antiterrorista” como prioridades, a partir de que el país se hallaba “bajo ataque”.

Así, una vez más --si bien bajo circunstancias diferentes--, se apelaba al discurso de la “seguridad nacional”, remozado, actualizado, bajo nuevas redefiniciones, como medio para consolidar el consenso interno, manipulando la necesidad de enfrentar el “antinorteamericanismo”, estimulando los sentimientos de identidad nacional, los valores de la cultura norteamericana, fomentando el nacionalismo patrioter, a través de fórmulas chauvinistas, como recursos que legitimasen la política interna y la actuación internacional de los Estados Unidos, incluida, en primer lugar, su proyección militar. En ese contexto, se afianzan las propuestas neoconservadoras, al esgrimirse la pertinencia de las operaciones ofensivas (presentadas como defensivas, con un sentido de anticipación a las supuestas amenazas), adquiriendo el expansionismo, el belicismo y el injerencismo imperiales nuevas justificaciones ideológicas. El concepto de “eje del mal” se formaliza y personaliza, en sus primeros momentos, con aquellos países como Irak, Irán y Corea del Norte, que debían ser priorizados.

Los acontecimientos del 11 de septiembre suministran, como se conoce, nuevos y funcionales nutrientes, que guardan armonía o consonancia con las concepciones que se habían venido fraguando desde años antes. A través del documento denominado Estrategia de Seguridad Nacional y de diversas intervenciones públicas, como el discurso del presidente en West Point, se añaden nuevos ingredientes al enfoque con que los Estados Unidos concebían a las “nuevas amenazas”, y se profundiza la redefinición doctrinal y práctica, en lo que a la “seguridad nacional” concierne. La lucha contra el terrorismo, la guerra preventiva, la ley patriótica, el surgimiento de nuevas estructuras, como el Departamento de Seguridad Interna, el Comando Norte, son algunos ejemplos de las consignas y de los ajustes institucionales que se despliegan. Por si fuera poco, la imagen de Bush (cuestionada desde los resultados del fraudulento proceso electoral de 2000, a partir de lo cual se le impuso como presidente de la nación, por decisión de la Corte Suprema) recibió el beneficio de la coyuntura, al elevarse de manera inusitada el respaldo de la opinión pública a su gestión con posterioridad a los

atentados terroristas. La invasión a Afganistán, primero, y después a Irak, documentan la ejecutoria norteamericana en el siglo XXI.

Como lo resume Luis Fernando Ayerbe, en el entorno de los años siguientes, “en el cuadro de desafíos que componen la agenda de seguridad de los Estados Unidos, se considera que América Latina no enfrenta grandes riesgos inmediatos en términos de expansión del terrorismo y amenazas de conflictos armados, inclusive llevando en consideración los cambios recientes en la situación regional, en que emergen nuevos liderazgos populares oriundos de la oposición a las políticas del llamado Consenso de Washington”<sup>10</sup>. Y es que, con anterioridad a los incidentes del 9/11, la administración estaba prestando creciente atención, a través del propio Bush, a la situación de México, en el contexto de una revalorización de la política exterior hacia América Latina en su conjunto, pretendiendo cumplir promesas de su campaña presidencial. Sin embargo, la prioridad que adquirió la “lucha” contra el terrorismo a partir de tales incidentes paralizó aquél reacomodo en ciernes y colocó la agenda interamericana en un lugar irrelevante, con respecto a las prioridades internacionales de los Estados Unidos, durante los dos primeros años subsiguientes. No obstante, según el criterio exponentes de los principales “tanques pensantes” del neoconservadurismo, como Mark Falcoff, del American Enterprise Institute, y Stephen Johnson, de la Heritage Foundation (verdaderos y fieles intelectuales orgánicos, en la acepción gramsciana, de la hegemonía norteamericana), ya para el período 2003-2005 se advertían procesos que expresaban inestabilidad político y de gobernabilidad, de cara a los intereses de los Estados Unidos en América Latina, sobre todo en la región andina, y particularmente en Venezuela, Ecuador y Bolivia, a lo que se sumarían otras inquietudes ante del desenvolvimiento de situaciones en el cono sur, como en Argentina y Chile, además de cierta incertidumbre que podía representar Brasil.

En este contexto, si bien el enfoque político norteamericano hacia el ámbito latinoamericano no es monolítico en términos de los criterios sobre la “seguridad nacional”, los puntos de vista del neoconservadurismo más identificados en el plano ideológico con las líneas duras de la administración Bush (como los antes mencionados), que siguen levantando como bandera el enfrentamiento a las manifestaciones de antinorteamericanismo de las fuerzas y gobiernos de izquierda (y que, obviamente, se focalizan, sobre todo, en el caso de Venezuela), encuentran una contrapartida en las posiciones moderadas, pragmáticas, de sectores gubernamentales (como los del Departamento de Estado, a través de su Secretaria, Condoleezza Rice, y del Subsecretario para Asuntos Hemisféricos, Thomas Shanon), que se pronuncian por un tratamiento que evite “exagerar las amenazas” y deje “espacios” a cierta colaboración, en determinados temas, de “interés mutuo”. En esta línea convergen otros centros de pensamiento, más identificados con enfoques de centro-liberales, como el Council On Foreign Relations e Interamerican Dialog, a través de académicos como Richard Lapper y Michael Shifter, respectivamente, quienes tratan de aportarles propuestas más funcionales a los intereses hegemónicos del imperialismo (o sea, coincidiendo en los fines, pero diferenciándose en los medios)<sup>11</sup>. Se trata de la vieja

---

<sup>10</sup> Luis Fernando Ayerbe, La política exterior estadounidense frente al cuadro cambiante en el escenario político latinoamericano, CRIES, p. 1..

<sup>11</sup> Véase el informe emitido por el Council On Foreign Relations (CFR), elaborado por Richard Lapper titulado **La vida con Hugo. Política de Estados Unidos hacia la Venezuela de Hugo Chávez**. Centro para la Acción Preventiva, CFR, No. 20, noviembre de 2006, y el documento del Interamerican Dialog

antinomía entre pragmatismo e ideologismo, que a menudo se asume, de manera superficial por algunos analistas y estudiosos, como posiciones antagónicas, cuando en realidad, no lo son. Ambas responden, como también el conservadurismo y el liberalismo, el partido demócrata y el republicano, la escuela del realismo político y la del idealismo liberal, a los intereses estratégicos del capitalismo monopolista y a su núcleo, la oligarquía financiera norteamericana, aunque difieran puntualmente en consideraciones que beneficien más a una fracción que a otra de las clases dominantes y de sus expresiones en la cúpula de poder.

Como se recordará, desde finales de la década de 1960 comenzaron a cobrar relieve los informes de “tanques pensantes”, grupos especiales de trabajo y comisiones de expertos, integrados por expertos del mundo académico en la mayoría de los casos, que presentaban sus diagnósticos y recomendaciones a los gobiernos de turno, con mayor o menor grado de receptividad. Ese fue el caso del informe de la Comisión Rockefeller, en 1969, de los informes de la Comisión Linowitz, en 1974 y 1976; de los informes del Comité de Santa Fe, en 1980 y 1988, a los que siguieron luego varios más, así como los documentos de similar corte que elaboraban centros como los ya nombrados, especialmente durante los decenios de 1980 y 1990: el American Enterprise Institute, la Heritage Foundation, el Council On Foreign Relations, Interamerican Dialog, junto a otros no menos conocidos, como la Brookings Institution, la Rand Corporation, la Hoover Institution. Según se aprecia, los mismos mantienen su dinámica profesional, procurando sugerir cursos alternativos a las políticas en curso.

Con respecto a América Latina, en específico, las referencias a su significación para los Estados Unidos aparece de forma reducida, primero, al explicitarse el impulso al ALCA y el enfrentamiento al conflicto en Colombia como prioridades, en la primera versión de la Estrategia de Seguridad Nacional, de 2002, si bien en corto tiempo, se replantean y aparecen, después otras prioridades, como la estructuración de los Tratados de Libre Comercio para determinadas regiones y el tratamiento de “retos regionales” particulares: Colombia, Venezuela y Cuba. En cierto modo, los conceptos de hoy evocan los que auspició la administración Reagan en la década de 1980, cuando hablaba de la “frontera sur” y la “tercera frontera”. El discurso de Reagan del 27 de abril de 1983, respecto de la crisis centroamericana, tiene puntos de contacto claros con el discurso de Bush del 23 de enero de 2007, donde analiza la guerra de Iraq, en lo que se refiere al enfoque de la “seguridad nacional”.

Como se señalaba al inicio de este artículo, el tema que le ocupa estimula disímiles puntos de vista, lo cual alimenta el análisis académico y el intercambio de criterios.

Así, por ejemplo, para un estudioso de las relaciones interamericanas, como el politólogo liberal norteamericano, Abraham Lowenthal, la temática de la “seguridad nacional” pierde protagonismo en el enfoque norteamericano. En nuestra opinión, este autor pierde de vista el necesario contraste entre el discurso (la retórica política) y el decurso (la política real), lo cual requiere de una descodificación analítica, de una lectura problematizadora, de un esclarecimiento crítico. Según Lowenthal,

“En comparación con lo que ocurría hace treinta años, o durante la mayor parte del siglo pasado, la relación entre EEUU y Latinoamérica está bastante menos basada en la

---

(ID), de la autoría de Michael Shifter, **Hugo Chávez. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos**. Informe Especial de ID, Washington D.C., marzo de 2007.

geopolítica y la seguridad nacional, y también mucho menos en la ideología. La competencia bipolar que involucró a EEUU en la década de 1960 y 1970 proveyó una amplia base regional para elaborar políticas. Hoy, en cambio, las agendas son mucho más específicas y locales. Las preocupaciones contemporáneas de EEUU en relación con América Latina se refieren básicamente a cuestiones prácticas de comercio, finanzas, energía y otros recursos, así como al manejo de problemas compartidos que no pueden ser resueltos individualmente por cada país: el combate contra el terrorismo, la lucha contra el tráfico de drogas y armas, la protección de la salud pública y el ambiente, la estabilidad energética y el control migratorio. Habitualmente estas cuestiones se plantean y se enfrentan en contextos bilaterales específicos”<sup>12</sup>.

Reconociendo la dosis de objetividad contenido en una parte de sus aseveraciones, nos parece que, sin embargo, sus afirmaciones pecan de una insuficiente matización y entrañan evaluaciones muy absolutas. La geopolítica está implantada, según se ha tratado de poner de relieve, en la trayectoria histórica del pensamiento político norteamericano y en la legitimación doctrinal de la política exterior de los Estados Unidos, visible de manera muy especial en su proyección hacia América Latina. En ese enfoque, más allá de las redefiniciones o reajustes, la “seguridad nacional” sigue siendo una constante, y el factor ideológico se mantiene como decisivo.

En este sentido, el análisis debe encuadrarse bajo una mirada más abarcadora y realista, como la que ha propuesto el estudioso cubano García Cuñarro:

“Cualquier análisis que se quiera abordar sobre la región de América Latina y el Caribe debe partir del hecho incontestable de la influencia mutua entre Estados Unidos y la región en su totalidad. Los intereses y la presencia tradicional de Estados Unidos en la región, desde los albores del siglo XX, constituyen elementos condicionantes e incluso modificantes de la vida en la región. No se trata de una visión meramente geopolítica, sino de un punto de partida objetivo, al momento de analizar los procesos políticos, económicos y sociales desde el Río Bravo hasta la Patagonia”<sup>13</sup>.

Como agrega este autor, “los retos que en términos políticos y militares se ha planteado la administración norteamericana del presidente Bush después del 11 de septiembre de 2001, en el sentido de extender la guerra contra el terrorismo contra cualquier oscuro rincón del mundo y a partir de una estrategia de ataques preventivos ha tenido un impacto directo en la concepción tradicional de la presencia militar en el extranjero. Se trata de la necesidad de encontrar los mecanismos necesarios para poder actuar de manera adelantada en lugar de desarrollar una estrategia reactiva (...). La administración Bush se concentra en crear una red a distancia, con bases operacionales avanzadas, de bajo costo, que normalmente tengan pequeñas unidades de apoyo y aseguramiento, de manera que aseguren los despliegues de las unidades de combate cuando se requiera (...). Esta tendencia contribuye a que el concepto tradicional de base militar se vaya transformando y, a la vez que las grandes bases desaparecen o se transforman, la presencia militar norteamericana en el exterior se incrementa. No es ocioso resaltar que las funciones tradicionales que han cumplido las fuerzas armadas norteamericanas se

---

<sup>12</sup> Abraham F. Lowenthal, “De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas”, en: **Nueva Sociedad**, No. 206, Caracas, 2006, p. 74.

<sup>13</sup> Luis M. García Cuñarro, “El militarismo contemporáneo de los Estados Unidos. Influencia en América Latina y el Caribe”, en **Seguridad y Defensa**, CEID, No. 3, La Habana, diciembre 2006, pp. 29-30.

han expandido, en la misma medida en que lo han hecho los intereses de dominación imperial”.

En efecto. El hecho de que se hayan modificado conceptos y prácticas tradicionales en lo que compete a los factores militares, dentro del nuevo contexto y de los condicionamientos de la coyuntura regional, hemisférica e internacional, no puede asumirse de modo mecánico en términos de descenso de su lugar y papel en la estrategia norteamericana.

Como ilustración de esto último, por ejemplo, especialistas latinoamericanos, como Claudio Fuentes y David Alvarez, expresan sintéticamente la prioridad que le otorga el enfoque actual norteamericano al aspecto militar en América Latina:

“Con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, el terrorismo se transformó en una de las principales preocupaciones del gobierno norteamericano y, por extensión, en una fuente de vulnerabilidad para la región. Aunque América Latina, en comparación con otras regiones, presenta una baja incidencia de actividad terrorista, EEUU ha puesto especial énfasis en la prevención de este tipo de actividades a través de la ayuda militar. Como reflejo de una preocupación de nuestros países por controlar las actividades terroristas, los Estados han suscrito una serie de medidas destinadas principalmente a fortalecer la cooperación y a evitar que la región se convierta en un refugio para la actividad subversiva”<sup>14</sup>.

Estas puntualizaciones se integran en la mirada global que los Estados Unidos dirigen hacia adentro y hacia fuera del país a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, y como uno de sus rasgos principales se destaca lo que significan para la continuidad y perfeccionamiento de las concepciones que, sin la organicidad requerida, venían ganando presencia desde el anterior decenio, como parte de un esfuerzo por rearticular la racionalidad y los pretextos que sostenían la política exterior y, sobre todo, las consideraciones acerca de la “seguridad nacional”. Como expresa la mayoría de los especialistas, sin los atentados terroristas de aquel día no respondieron a una conspiración orquestada desde los propios sectores de poder norteamericanos, con la finalidad de legitimar una nueva orientación de su política exterior, de los pilares de la defensa nacional y del enfoque de seguridad, al menos le proporcionaron al presidente, a su imagen, y a la plataforma ideológica el espaldarazo, el respaldo, la justificación que buscaban. Desde este punto de vista, el 20 de septiembre de 2002 George W. Bush presentaría la misión, la visión, los objetivos y la estrategia que servirían de guía a la política norteamericana (exterior, militar, de seguridad) en lo que se alcanzaba a visualizar del siglo XXI. El elemento que le aportaba o imprimía organicidad, unidad, coherencia, era lo que se llamó guerra preventiva, prolongada o indefinida contra el terrorismo de alcance global.

La manera en que esas proyecciones generales tomaban cuerpo para el caso de América Latina las expone de modo muy sucinto el experto argentino Roberto Russell, cuando señala que:

“uno de los ejes de la estrategia de EEUU hacia América Latina es la seguridad. Ya durante el gobierno de Bill Clinton, Washington estableció bases denominadas

---

<sup>14</sup> Claudio Fuentes y David Alvarez, “¿América Latina en la encrucijada? Factores de riesgo e inseguridad”, en: **Nueva Sociedad**, No. 198, Caracas, 2005, p. 85.

*localizaciones de seguridad cooperativa* en Comalapa (El Salvador), Manta (Ecuador), Reina Beatriz (Aruba) y Hato Rey (Curacao). Estas bases se agregaron a las de Guantánamo (Cuba), Fort Buchanan y Roosevelt Roads (Puerto Rico) y Soto Cano (Honduras). Por otra parte, el Comando Sur maneja una red de 17 guarniciones terrestres de radares: tres fijos en Perú, cuatro fijos en Colombia, y el resto móviles y secretos en países andinos y del Caribe. Asimismo, la situación de Colombia y los atentados del 11 de septiembre han influido para que la asistencia económica y militar de EEUU a la región se distribuya hoy en partes iguales, cuando a fines de los 90 la primera era más del doble que la segunda. América Latina es --excluyendo a Iraq-- la principal receptora de capacitación militar estadounidense en el mundo. El Plan Colombia seguirá recibiendo importantes fondos del Tesoro de EEUU, ya que se ha previsto asignarle 724 millones de dólares en 2007, una cifra similar a la de 2006.”<sup>15</sup>.

Los datos son elocuentes. Si se les interrelaciona con el análisis que se ha venido presentando previamente, la conclusión pareciera indicar que la política de los Estados Unidos hacia América Latina contiene mucho más de continuidad que de cambio. Por supuesto, no es idéntica a la de etapas precedentes. Pero a través de un escrutinio que se apoye en la interpretación histórica, es posible discernir algunas claves analíticas y ciertas pautas, que revelan la permanencia, el reacomodo, la reedición, de viejos enfoques, conceptos, instrumentos, en una nueva combinación que lejos de disminuir la atención por la “seguridad nacional”, redefine su “protección” bajo las nuevas coordenadas del siglo XXI, a la luz de una geopolítica renovada, que la hace, posiblemente, tan peligrosa como la que dio lugar al monroísmo, al panamericanismo, la Alianza para el Progreso, la contrainsurgencia, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la guerra de baja intensidad, el Plan Brady, el Consenso de Washington, el TLC y el ALCA. Los eufemismos, etiquetas y pretensiones doctrinales han sido muchas y aún persisten. De lo que se trata es de descodificar o desmontar sus verdaderas definiciones e intenciones.

La Habana, Mayo de 2007.  
“Año 49 de la Revolución”

---

<sup>15</sup> Roberto Russell, “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñada, codiciada o perdida?”, en: **Nueva Sociedad**, No. 206, Caracas, 2006, pp. 53-54.